

# EL SISTEMA CONSTITUCIONAL FINLANDÉS: UNA INTRODUCCIÓN

Por JASONE ASTOLA MADARIAGA

«No podemos ser suecos,  
no queremos ser rusos,  
seamos, pues,  
finlandeses».

[A. I. ARWIDSSON (1)]

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA FORMACIÓN DEL ESTADO FINÉS.—III. LA PRIMERA CONSTITUCIÓN.—IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1 DE MARZO DEL AÑO 2000: 1. *Antecedentes de la reforma constitucional*. 2. *La reestructuración de los poderes*. 3. *La organización interna en materia comunitaria*. 4. *Otras cuestiones*.—V. COMENTARIO FINAL.

## I. INTRODUCCIÓN

La entrada en vigor del nuevo texto constitucional, el primero de marzo del año 2000, es la razón inmediata de la elección de Finlandia como objeto de estudio, pero existen, además, razones mediatas y, entre ellas, la fundamental es la de estudiar los sistemas constitucionales, que junto con el nuestro colaboran en la construcción de la Unión Europea, para ver la influencia de la integración europea en sus ordenamientos y, simultáneamente, la influencia de sus ordenamientos en la Unión.

La introducción que presentamos se ocupa en primer lugar de la formación del Estado finés, para posteriormente hacer un resumen de la historia de su constitucionalismo y llegar a la organización interna que Finlandia tiene en materias comunitarias.

---

(1) Adolf Ivar Arwidsson (1791-1858) fue historiador y escritor.

## II. LA FORMACIÓN DEL ESTADO FINÉS

Durante los primeros diez siglos de nuestra era Finlandia fue un territorio ocupado por lapones y fineses, que pasó a ser, durante más de cinco siglos, un Gran Ducado del Reino de Suecia (en 1518 recibió oficialmente este nombre, aunque su pertenencia a Suecia data de 1323); en época de Napoleón y del zar Alejandro I (1809) pasó a formar parte de la Rusia zarista, y al finalizar la primera guerra mundial, con el estallido de la revolución bolchevique en Rusia, consiguió, finalmente, su independencia (2). Su primera Constitución fue la del 17 de julio de 1919.

Como Gran Ducado sueco conoció el inicio del parlamentarismo nórdico, cuyo tronco común se remonta a 1617, momento en el que el rey sueco Gustavo Adolfo Vasa creó, para todo su reino, un sistema judicial y un Parlamento (*Riksdag*). Los fineses eligieron sus primeros diputados en 1634. Ese mismo año apareció el primer código de libertades públicas del Reino de Suecia-Finlandia, base del posterior sistema jurídico de los escandinavos (3).

Su situación político-administrativa varió en 1775; a raíz de la visita que el Rey Gustavo III hizo a los fineses se tomaron una serie de medidas (mejora de la administración y de la organización del ejército, creación de un Tribunal de Justicia autónomo, v. g.), que posibilitaron que Finlandia fuese actuando, paulatinamente, de manera más autónoma.

La influencia de la independencia de los Estados Unidos y de las ideas de Locke y de Rousseau en la mentalidad de los fineses propició su disposición para ser una nueva joven nación, pero la guerra entre suecos y rusos, de comienzos del siglo XIX, no dio la independencia a Finlandia, sino que el 8 de octubre de 1809, con la marcha de las últimas tropas suecas, se convirtió en un Gran Ducado ruso (4). Esta situación se mantuvo al finalizar las guerras napoleónicas, ya que en la paz de Kiel de 1814 Suecia obtuvo Noruega, pero Finlandia permaneció en poder de los rusos.

En su etapa rusa Finlandia mantuvo su autonomía institucional; El zar ocupó la posición del rey sueco, siendo, por tanto, el Gran Duque con las funciones supremas de decisión y ejecución (5). Cuando su autonomía institucional fue puesta en peli-

---

(2) Las pinceladas históricas recogidas en nuestro trabajo se pueden ampliar en OSMO JUSSILA, SEPPÖ HENTILÄ y JUKKA NEVAKIVI: *Finlandia. Historia política (1809-1999)*. Espasa Calpe, Madrid, 1999.

(3) Este código opone los siguientes principios a cualquier autoridad: protección de la libertad y de la seguridad de los ciudadanos, importancia de las asambleas representativas y de la ley, jerarquía de normas y rechazo del monarca absoluto.

(4) El tratado firmado entre el rey sueco Carlos XIII y el zar Alejandro I en Hamina el 17 de septiembre de 1809 obligó a Suecia a ceder Finlandia (incluido el archipiélago de Aland) a los rusos, siendo el río Tornea la frontera natural entre suecos y fineses.

(5) JAAKKO NOUSIAINEN: «La nueva Constitución de Finlandia: de un régimen mixto al parlamentarismo», en internet: <http://www.om.fi/constitution3903.htm>, pág. 2, recuerda que «durante este periodo la construcción del Estado y de la nación avanzaron notablemente» y a la vez que «la dependencia de la Rusia autocrática imponía fuertes obstáculos al desarrollo democrático».

gro, por la decisión del zar Alejandro III de cambiar la situación jurídica del Gran Ducado [que contaba en ese momento con una tradición parlamentaria de veinticinco años, partidos políticos, asamblea elegida y activa, administración autónoma, moneda propia, aduanas, ejército, un sistema escolar específico y una economía floreciente (6)], Finlandia empezó a pensar en su independencia (7).

Las incipientes ideas independentistas se fortalecieron cuando el zar Nicolás II, el 15 de febrero de 1899, en el «Manifiesto de Febrero (8)», suspendió toda la autonomía finesa y nombró al general Bobrikov líder de la anexión a Rusia de los Estados bálticos, gobernador de Finlandia. El pueblo organizó una «resistencia pasiva» (9) contra Bobrikov e hizo llegar sus peticiones al zar con un respaldo de 500.000 firmas, la cuarta parte de la población finesa (10).

El pensamiento de Nicolás II de acabar con la singularidad del Gran Ducado cambió por un azar histórico. Las penurias de la derrota asiática de Rusia provocaron la revolución de octubre de 1905, tras la cual el zar prometió establecer un régimen constitucional en Rusia, lo que supuso el restablecimiento del «orden legal» en Finlandia el 4 de noviembre de 1905.

Tras la vuelta a la anterior autonomía, el Senado y la Dieta (11) reciben la aprobación para un proyecto, en el cual se encargaba al Senado la tarea de redactar una nueva ley orgánica «para reorganizar la representación nacional fundada en el sufra-

(6) Esta situación jurídica era fruto del acuerdo alcanzado con el zar Alejandro II en su visita oficial a Finlandia en 1856; después de unas arduas negociaciones, el Parlamento finés había abierto sus puertas el 18 de septiembre de 1863.

(7) Cuando nace el movimiento nacionalista en Finlandia lo hace con dos nacionalismos: el sueco y el finés. Recordemos que el sueco es la segunda lengua oficial de la actual Finlandia y que es hablado por el 7 por 100 de la población.

(8) El contenido de este manifiesto y sus consecuencias son tratados más ampliamente por OSMO JUSSILA en OSMO JUSSILA, SEPPÖ HENTILÄ y JUKKA NEVAKIVI: *Finlandia. Historia política (1809-1999)*. Espasa Calpe, Madrid, 1999, págs. 114 y ss.; y para este autor el Manifiesto «no fue más que una etapa en el largo proceso de unificación de la legislación del imperio ruso (...) iniciado en 1826».

(9) La resistencia se organizó, clandestinamente, en torno a tres grandes tendencias: 1) la del partido de los «viejos fineses», que temiendo que una resistencia virulenta tuviese consecuencias enojosas, decidió actuar dentro de un prudente oportunismo; 2) la del partido «constitucional», formado por el partido de los «jóvenes fineses» y el partido «sueco», éstos pusieron en marcha un programa de resistencia contra toda ilegalidad, es decir, reivindicaron el restablecimiento de las reglas de derecho anteriores al manifiesto de febrero; y 3) la socialista. En 1903 los sindicatos de los trabajadores se adhirieron al socialismo internacional. La larga tradición de igualdad ante la ley contribuyó a propagar rápidamente las ideas socialdemócratas (recordemos que Carlos XI abolió algunos privilegios de la nobleza sueca a finales del siglo XVII y que, desde 1734, existía un Código general de derecho para todos los ciudadanos).

(10) El mismo autor OSMO JUSSILA dice, citando a un observador de esos años, JAK AHRENBERG, que estas firmas no tuvieron ninguna importancia para Rusia pero sí para la identidad nacional finlandesa, ya que los intentos «rusificadores» de Bobrikov dieron carácter legal, incluso constitucional, al nacionalismo finés (*op. cit.* págs. 120-121).

(11) El origen de esta Dieta se remonta a 1617, cuando el rey Gustavo Adolfo Vasa la organiza como representación de los cuatro estados: nobleza, clero, burguesía de la ciudad y campesinos, su estructura varía algo en 1772. El Senado es una especie de Consejo del Reino dividido en dos departamentos: administración y Tribunal Supremo. El Senado era el que hacía llegar las decisiones finesas al zar.

gio universal, directo y legal». El 20 de julio de 1906 Nicolás II firmó esa ley orgánica, que pasará a ser la base del nuevo orden jurídico finés: desaparece la Dieta de los cuatro Estados para dar paso a una Cámara única, *Eduskunta*, de doscientos miembros elegidos por sufragio universal, directo, legal y mixto de todos los ciudadanos mayores de veinticuatro años, según un sistema de representación proporcional (12) y a un Senado compuesto por doce miembros.

Las primeras elecciones se celebraron los días 15 y 16 de marzo de 1907 (13) y el nuevo Parlamento comenzó su trabajo abordando reformas sociales (jornada de ocho horas, jubilación y prohibición del alcohol son algunas de ellas). También decidieron asignar una subvención anual a Rusia en lugar de enviar un contingente armado.

A pesar de que las decisiones de la Cámara no tuvieron ningún valor real en esos años de conflictos y de deportaciones masivas, sus elecciones se sucedieron y así en las de julio de 1916 los socialistas obtuvieron 103 diputados y su líder Kullervo Manner fue nombrado presidente de la Cámara (14).

Tras el estallido de la revolución bolchevique, en marzo de 1917, se vuelve en Finlandia a la legalidad de 1906 y se espera a que Rusia arregle sus propios problemas. En junio, una moción votada en la *Eduskunta* pide la independencia y algo más tarde, el 24 de julio, la Cámara se declara soberana (136 votos a favor, 55 en contra y 9 abstenciones) y se atribuye todos los poderes ejecutivos que estaban en manos del zar, los cuales se delegan al Senado, que será responsable de su actuación ante la *Eduskunta*. Kerenski, en pleno ataque bolchevique, rechaza la decisión de la Cámara y la disuelve.

La nueva Cámara electa ese año da la mayoría a los fineses, suecos y agrarios (108 diputados) frente a los socialistas (92 diputados) y cuando los bolcheviques se instalan en el poder, el 8 de noviembre de 1917, la *Eduskunta* asume todos los poderes del Estado. El argumento que utilizaron fue el de la existencia de un vacío de poder al haberse disuelto el imperio ruso. Esta decisión fue contestada por el Comité central revolucionario de los trabajadores de Finlandia con la declaración de una huelga general. Son días de extrema tensión, finalmente, el 4 de diciembre, Svinhufvud, que lideraba el Senado desde el 27 de noviembre, hizo una declaración de gobierno, que más tarde será conocida como «declaración de independencia», que es

---

(12) Finlandia fue el primer país europeo que introdujo el sufragio universal en las elecciones parlamentarias. Por consiguiente, las mujeres tienen derecho a votar en las elecciones nacionales desde 1906 y en las municipales desde 1917. En 1907 formaban parte del Parlamento finlandés 19 mujeres. En la actualidad, un tercio de los escaños del *Eduskunta* está ocupado por mujeres. En 1967 se concedió el derecho a voto a todos los ciudadanos mayores de dieciocho años.

(13) La composición de la nueva Cámara fue la siguiente: 80 socialistas; 58 viejos fineses; 15 jóvenes fineses; 25 suecos; 11 agrarios y 12 trabajadores cristianos.

(14) Tradicionalmente, el mayor partido único del *Eduskunta* ha sido el socialdemócrata. Los mayores partidos de derechas son el Partido Centrista (denominado anteriormente Unión Agraria) y el Partido de Coalición Nacional. El período de la posguerra estuvo dominado por gobiernos de coalición, basados la mayor parte de las veces en la cooperación de los socialdemócratas y del Partido Centrista.

discutida y aprobada por la Cámara el 6 de diciembre (15). El proceso acaba el 31 de diciembre de 1917 en Rusia, cuando el Consejo de los comisarios del pueblo reconoce oficialmente a la República de Finlandia.

Pero a pesar de este reconocimiento oficial los rusos no retiraron ni a sus soldados ni a la escuadra del Báltico, lo cual hizo pensar a los finlandeses que el reconocimiento de su independencia no era más que una táctica rusa para ganar tiempo mientras firmaban la paz con Alemania. Se veía como posible que, después de la paz, si los guardias rojos fineses (unos 30.000) comenzaban un proceso revolucionario contarían, sin duda, con la ayuda de las tropas rusas aún presentes en el país. En este clima la Cámara votó, con la oposición de los socialistas, la creación de un ejército finés, cuya organización fue confiada al general Mannerheim (16). La temida guerra estalló el 27 de enero de 1918 en Viborg (Viipuri) y duró cuatro meses, dividiendo, irremediablemente, al país en dos (17).

El final de la guerra (Mannerheim organizó en Helsinki el desfile de la victoria el 15 de mayo de 1918) hizo que Finlandia se enfrentase con su futuro. Una Cámara de unos 111 miembros y sin apenas presencia socialdemócrata (3 de los 94 elegidos) fue la encargada de tomar las decisiones entre mayo de 1918 y febrero de 1919.

Una de las cuestiones que Finlandia tenía que dilucidar era la forma de su Estado: Alemania presionó para que el nuevo Estado fuese monárquico, proponiendo a Federico Carlos de Hesse, cuñado de Guillermo II, como rey; pero estas pretensiones alemanas fueron rechazadas por los aliados, que amenazaron con no reconocer al nuevo Estado, si éste no era una república.

Mannerheim, que a la sazón ocupaba la presidencia provisional del gobierno por la dimisión de su primer presidente Svinhufvud, el 12 de diciembre de 1918 comenzó su viaje a París y Londres y, tras arduas negociaciones, sentó las bases del nuevo Estado finlandés: sería una república neutral (18).

---

(15) SEPPÖ HENTILÄ en OSMO JUSSILA, SEPPÖ HENTILÄ y JUKKA NEVAKIVI: *Finlandia. Historia política (1809-1999)*. Espasa Calpe, Madrid, 1999, pág. 149, explica que en esta reunión hay dos posturas: 1) la de los cinco grupos burgueses, favorable a la publicación de la declaración de independencia ya hecha por su gobierno provisional; y 2) la de los socialdemócratas, que pedía que antes de la declaración de independencia se reuniese una delegación fino-rusa para organizar las relaciones futuras entre ambos países. En la votación ganó la primera postura por 100 votos contra 88.

(16) Finlandia no tenía fuerzas armadas propias, el servicio militar no era obligatorio, pero había personas, como el general Mannerheim, que eran oficiales de carrera. El general contaba para crear el ejército con un grupo de ciudadanos (unos 1.000) que se habían formado en las armas en Alemania y que tenían el grado de oficial o suboficial. Cuando Mannerheim recibe el encargo de formar un ejército finlandés lo que hace es estructurar a los voluntarios, que habían formado alrededor de 500 cuerpos armados de orden y defensa (todos ellos «blancos») y que contaban con unos 40.000 hombres, a los órdenes del grupo de elite formado en Alemania.

(17) Sobre los diferentes adjetivos que han calificado a esta guerra, ver SEPPÖ HENTILÄ: *op. cit.* págs. 158-162.

(18) Las implicaciones que ha tenido la entrada de Finlandia en la Unión Europea en su neutralidad (impuesta), que la ha caracterizado, prácticamente desde su nacimiento como Estado soberano, pueden verse en la recopilación hecha por MATHIAS JOPP y HANNA OJANEN (eds.): *European Security Integra-*

Con este acuerdo regresó a su país y puso en marcha el procedimiento para elaborar una Constitución: convocó elecciones los días 1 y 2 de marzo de 1919 (la mayoría de la Cámara fue republicana, por lo que la forma de Estado pareció quedar resuelta y esto hizo que el Reino Unido y Estados Unidos reconociesen al Estado finlandés); designó a Kaarlo Castrén, del Partido del Progreso, para que formase gobierno (19); y ratificó el texto constitucional de la Cámara, de tal manera el 17 de julio de 1919 la república finlandesa tuvo su primera Constitución.

El proceso constitucional acabó cuando el 25 de julio, la *Eduskunta*, excepcionalmente, de acuerdo con el artículo 94 (20) de la Constitución (*Hallitusmuoto*) eligió al jefe de Estado, título que ostentó K. J. Stahlberg, del partido de los jóvenes fineses (pequeño partido liberal) con el apoyo de las tres cuartas partes de los votos (21).

### III. LA PRIMERA CONSTITUCIÓN

La Constitución de 17 de julio de 1919 era un «Instrumento de Gobierno» (22) que completaba la ley anterior (aquella ley orgánica de 1906), así se señalaba en su preámbulo:

«Por cuanto Finlandia se ha convertido en un Estado independiente, se ha juzgado necesario desarrollar y consolidar su Constitución por nuevas leyes con carácter de Leyes Constitucionales (...) Por lo tanto, de conformidad con la resolución adoptada por el Parlamento según el procedimiento prescrito en el artículo 60 de la Ley del Parlamento de 20 de julio de 1906, se sanciona por la presente proclamación el siguiente Instrumento de Gobierno.»

---

*tion: Implications for non-alignment and Alliances*, que puede consultarse en la siguiente dirección de Internet: <http://www.northerndimension.org/cfsp3.pdf>.

(19) El nuevo Primer Ministro propuso a los agrarios (46 escaños) y a los socialdemócratas (80 escaños) que tomasen parte en él, aunque ante las condiciones de los socialdemócratas optó por formar un gobierno en minoría de agrarios y partido del progreso. FRANÇOISE THIBAUT: *La Finlande politique intérieure et neutralité active*, LGDJ, París, 1990, págs. 59-75, describe a los partidos políticos finlandeses y recoge los resultados electores (número de votos, número de escaños) de todas las elecciones desde 1907 hasta 1972.

(20) El art. 94 dice: «La elección del primer Presidente de la República será efectuada por el Parlamento después de entrar en vigencia esta Constitución». La mayoría exigida es la absoluta en las dos primeras votaciones y simple en la tercera a la que se presentarán únicamente los dos candidatos con mayor número de votos en la segunda. Si tampoco hubiese ganador en la tercera, el art. 94 acaba diciendo que «En caso de empate se echará a suertes».

(21) Para profundizar más en esta historia de Finlandia y las implicaciones que ha tenido en la situación actual de Finlandia como Estado miembro de la Unión Europea puede consultarse MAX JAKOBSON: *Finland im neuen Europa*, Berlin Verlag Arno Sitz, Berlín, 1999.

(22) Como dicen FRANCISCO RUBIO LLORENTE y MARIANO DARANAS PELÁEZ: *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 195, pie de pág. 2, en esta denominación se advierte la influencia sueca, ya que su Norma Fundamental lleva el mismo nombre (*Regeringsform*).

Esta Constitución era especialmente rígida, en un intento de los fineses de asegurar su independencia. En este sentido nos merece especial mención la protección constitucional del territorio (23) que, según el art. 3, era indivisible y sus fronteras sólo podían ser modificadas con la aprobación del Parlamento (24).

Y tal cosa sucedió dos veces: 1) como consecuencia del pacto de no agresión entre soviéticos y alemanes de 23 de agosto de 1939, en cuyo protocolo secreto la URSS recibía carta blanca para actuar en Finlandia y así lo hizo, invadiéndola ese mismo invierno; esta llamada «guerra de invierno» acabó con la paz de Moscú, cuyo contenido se conoció el 13 de marzo de 1943 y en la que Finlandia perdía parte de sus territorios y que, por lo tanto, tuvo que ser ratificada por el Parlamento, que así lo hizo con 145 votos a favor, 3 en contra y 9 en blanco; y 2) El Tratado de París de 10 de febrero de 1947 volvió a recortar el territorio finlandés, que desde entonces ha permanecido inalterado.

La rigidez obedecía también a un intento de garantizar el carácter legalista de las instituciones, por eso el art. 95 establecía que era una ley «irrevocable» que no podía ser enmendada, interpretada ni derogada y de la cual ninguna autoridad podía desviarse sino del modo establecido por las Leyes Constitucionales en general.

Esto suponía que cualquier variación constitucional debía hacerse siguiendo el procedimiento del art. 67 de la Ley Orgánica del Parlamento, que decía lo siguiente:

«Para convertirse en acuerdo del Parlamento, toda propuesta sobre aprobación, modificación, interpretación o derogación de alguna Ley Fundamental deberá, después de la deliberación prevista en el artículo 66 (25), ser dejada en suspenso por mayoría de votos favorables en tercera lectura hasta el primer período ordinario de sesiones que siga a las elecciones, y ser aprobada, además, sin cambio alguno mediante acuerdo apoyado por dos tercios, como mínimo, de los votos emitidos (26)».

---

(23) No es vana la previsión constitucional, ya que Finlandia ha visto muchas veces variadas sus fronteras, OSMO JUSSILA, SEPPÖ HENTILÄ y JUKKA NEVAKIVI: *Finlandia. Historia política (1809-1999)*, Espasa Calpe, Madrid, 1999, pág. II del anexo, recogen los cambios de extensión de Finlandia en su historia y podemos apreciar visualmente los cambios experimentados desde 1323 a 1947.

(24) Cuando un tratado afecta a las fronteras del Estado, reduciéndolas, según el art. 69 de la Ley Orgánica del Parlamento, cuyo primer texto es de 13 de enero de 1928, se necesita para su aprobación el voto favorable de, al menos, dos tercios de los votos emitidos.

(25) Este artículo, que ha sido afectado por la reforma de la ley 1056, de 30 de noviembre de 1990 y, en menor medida, por la ley 818, de 28 de agosto de 1992, establece el procedimiento ordinario de aprobación de leyes, es decir, las tres lecturas para la aprobación o rechazo de las propuestas legislativas y la participación de la Gran Comisión (tras la reforma de la ley 1056, de 30 de noviembre de 1990, el art. 42 de la LOP establece que en los primeros siete días de la apertura del primer período de sesiones de la legislatura se constituirá la Gran Comisión compuesta por un mínimo de 25 miembros). Esta Gran Comisión estudia todas las leyes del parlamento, ya que en algún momento del procedimiento pasan por ella.

(26) El art. 66 prevé esta posibilidad también para las leyes ordinarias, pero con las siguientes diferencias: 1) la suspensión necesita sólo el apoyo del tercio de los miembros del Parlamento; 2) esta suspensión dura únicamente hasta el siguiente período de sesiones (del mismo Parlamento o del nuevo Parlamento electo); y 3) la nueva votación sólo exige la mayoría para ser aprobado el texto.

Ahora bien, el segundo párrafo del art. 67 establecía la posibilidad de evitar que el tema quedase pendiente, siempre que la propuesta fuese declarada urgente mediante el acuerdo de los cinco sextos de los votos emitidos (27) y, una vez asumida la urgencia, la mayoría de los dos tercios de los votos emitidos debía apoyarla, es decir, 134 diputados (28).

#### IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1 DE MARZO DEL AÑO 2000

##### 1. *Antecedentes de la reforma constitucional*

La estabilidad del sistema constitucional finlandés, basado en la separación entre el poder presidencial y el parlamentario, duró hasta la década de los 90 (29). En 1990 el Parlamento solicitó al Gobierno «que continuara la preparación de la reforma constitucional, con el propósito de equilibrar las atribuciones del Parlamento, del Presidente de la República y del Consejo de Estado y fortalecer de esta manera la posición del Parlamento». Este fortalecimiento, que buscaba el Parlamento, se hizo más necesario cuando la ley constitucional de 22 de julio de 1991 (núm. 1074/1991) decidió que el presidente fuera elegido directamente por el electorado, dándole así una legitimidad de la que carecía anteriormente.

Esta situación provocó nuevos conflictos [entre ellos nos merece especial atención el surgido en torno a la presencia del Presidente en las reuniones del Consejo Europeo (30)], cuya solución parecía exigir una reforma global de la Constitución (31).

El nuevo y único texto constitucional (32), basado en el debate de las tres décadas anteriores, en el trabajo preparatorio de una comisión de expertos y en un infor-

---

(27) El art. 2 de la LOP establece que el Parlamento está formado por doscientos diputados, por lo tanto en esta votación podría necesitarse el apoyo de 167 diputados.

(28) FRANÇOISE THIBAUT: *La Finlande politique intérieure et neutralité active*, LGDJ, Paris, 1990, pág. 48, comenta dos cosas sobre este procedimiento de reforma: 1) que la mayoría exigida no se logró en 1946, cuando se pretendió nacionalizar la banca finlandesa; y 2) que la mayoría de las reformas puntuales han sido hechas por el procedimiento de urgencia.

(29) Los trabajos recogidos por MAIIJA SAKSLIN (ed.): *The Finnish Constitution in transition*, The Finnish Society of Constitutional Law, Hermes-Myynti Oy, 1991, son una muestra del debate que se inició en esta década.

(30) Cuando Finlandia entra en la Unión Europea era presidente electo por sufragio universal Martti Ahtisaari y éste consiguió una victoria provisional al establecer su derecho a participar, junto al Primer Ministro, en las reuniones del Consejo Europeo.

(31) JAAKKO NOUSIAINEN: «La nueva Constitución de Finlandia», *op. cit.*, en el pie de pág. núm. 5, pág. 8, dice que la reforma constitucional tenía varios fundamentos y perseguía diversos objetivos: 1) la codificación de las leyes constitucionales; 2) la unificación, modernización y actualización de la estructura normativa, y 3) la revisión de la división de poderes.

(32) MARKKU SUKSI: «Finland. General Features of Public Law» en *European Public Law*, vol. 2, núm. 2, 1996, págs. 182-193, especialmente pág. 185, señala que la anterior constitución formal finlande-



me elaborado durante diecisiete meses por un comité de diputados, fue presentado por el Gobierno al Parlamento en febrero de 1998. El Parlamento lo aprobó por mayoría de 175 votos (33) y el presidente de la República promulgó el nuevo texto constitucional para que entrara en vigor el primero de marzo del año 2000.

## 2. *La reestructuración de los poderes*

El nuevo texto constitucional finlandés (34), que pretende ser un texto contuista, fue redactado, fundamentalmente, para fortalecer la autoridad del Parlamento frente al Presidente de la República (35).

El principio de democracia parlamentaria, reconocido en el art. 2 de la Constitución, ha convivido en Finlandia con el poder constitucional del Jefe del Estado, cuya amplitud respondía a las circunstancias en las que Finlandia obtuvo su independencia. El Presidente finés tenía los mismos poderes que el monarca constitucional sueco, pero mientras éste fue, paulatinamente, dejando de ejercerlos a lo largo del siglo xx, el Presidente finés los mantuvo. De esta manera Finlandia había llegado a finales del siglo xx con una república que era, como dice Thibaut, como la monarquía sueca de comienzos del siglo pasado (36).

Esta idea «monárquica» tiene su traducción en la estabilidad en el cargo de los presidentes fineses (37), posibilitada por la anterior redacción del art. 23 de la Cons-

---

sa estaba compuesta por cuatro leyes que se autodenominaban constitucionales (*Constitution Act*). El artículo 131 de la actual Constitución las deroga junto con sus enmiendas posteriores; tales leyes eran las siguientes: 1) La ley orgánica del Gobierno (o Instrumento de Gobierno) sancionada el 17 de julio de 1919; 2) La Ley Orgánica del Parlamento, sancionada el 13 de enero de 1928; 3) La Ley sobre el Tribunal del Estado (273/1922) sancionada el 25 de noviembre de 1922 y 4) La Ley sobre la facultad del Parlamento de fiscalizar los actos de los miembros del Consejo de Estado, del Procurador General de Justicia y del Defensor del Pueblo (274/1922) sancionada también el 25 de noviembre de 1922. Todos los antiguos textos constitucionales pueden encontrarse, en inglés, en la siguiente dirección de Internet: <http://www.eduskunta.fi/kirjasto/Lait/constitution.html> y todas las enmiendas habidas en los años 1994-1995 en [http://www.uni-wuerzburg.de/law/fi\\_idx.html](http://www.uni-wuerzburg.de/law/fi_idx.html)

(33) La aprobación definitiva, según el art. 67 de la Ley Orgánica del Parlamento (cuyo texto está en las págs. 7-8 de este trabajo), correspondió a la Cámara elegida en marzo de 1999, que así lo hizo el 11 de junio de 1999.

(34) Este texto y en español puede conseguirse en la siguiente dirección de internet: <http://www.om.fi/constitution/3897.htm>

(35) En este sentido, ver KATI KULOVESI, «International relations in the new "Constitution of Finland", *Nordic Journal of International Law*, vol. 69, núm. 4, 2000, págs. 513-522.

(36) FRANÇOISE THIBAUT: *La Finlande politique intérieure et neutralité active*. LGDJ, Paris, 1990, pág. 52.

(37) Esta estabilidad presidencial refleja otra estabilidad más profunda: la estabilidad en el ejercicio del poder. Pocos nombres ocupan las máximas responsabilidades del Estado en el siglo xx. Ya hemos visto en la introducción histórica la importancia de Mannerheim y de Svinhufvud y a estos nombres podemos añadir el de Paasikivi, presidente desde 1946 a 1956, cuya vida política comienza como diputado en 1907 y que fue además, entre otras cosas, ministro y primer ministro; pero, sobre todo, el nombre de la

titudi3n, que no ponía ning3n l3mite en el mandato a los presidentes elegidos para seis a3os por 300 compromisarios, que hab3an sido a su vez elegidos para tal fin (38).

La ley constitucional de 22 de julio de 1991 (n3m. 1074/1991) modific3 este art3culo (39) y dicha modificaci3n ha sido recogida por el art. 54 de la actual Constituci3n, de tal manera que el Presidente es elegido por sufragio universal para seis a3os y la misma persona s3lo puede ser elegida Presidente, consecutivamente, un m3ximo de dos mandatos.

El mismo art. 54 [reformando los antiguos art3culos 23.a), 23.b), 23.c), 23.d) y 23.e)] completa las reglas de la elecci3n diciendo que para que un candidato resulte elegido necesita «m3s de la mitad de los votos emitidos» en la primera elecci3n y, si esto no sucediese, habr3 una segunda vuelta, a la que se presentar3n los dos candidatos con mayor n3mero de votos en la primera y ser3 elegido Presidente el que obtenga m3s votos (40).

El art. 55 dice que entra en funciones el primer d3a del mes subsiguiente a su elecci3n y el art. 56 establece la declaraci3n solemne que ha de hacer ante el Parlamento al asumir su cargo (41).

En cuanto a sus poderes, los cambios operados con la reforma constitucional son significativos (42) y entre ellos destacamos dos:

1) Aquel presidente que ten3a el supremo poder ejecutivo (43), adem3s del poder legislativo que compart3a con el Parlamento (antiguo art. 2), ha quedado reducido a compartir el poder ejecutivo con el Consejo de Estado (art. 3);

---

Finlandia del siglo xx es Urho Kaleva Kekkonen, presidente fin3s desde 1956 hasta 1981, diputado desde 1936 a 1956, ministro entre 1936 y 1939 y 1944 y 1946, primer ministro cinco veces entre los a3os 1950 y 1956 y presidente del Parlamento entre 1948 y 1950. Una biograf3a pol3tica similar tiene Mauno Koi-visto, presidente desde 1982 a 1994.

(38) Despu3s (en 1988) se pas3 a un sistema mixto: votaci3n popular en primera vuelta y si nadie obten3a la mayor3a absoluta el Presidente era elegido por los compromisarios (que hab3an pasado a 301 para evitar empates) por mayor3a absoluta de votos; en las dos primeras vueltas la votaci3n se hac3a entre todos los candidatos y en la tercera entre los dos que m3s votos hubieran obtenido en la segunda.

(39) Cuyo texto dec3a lo siguiente: «El Presidente de la Rep3blica ser3 elegido por el pueblo de Finlandia entre ciudadanos nacidos en Finlandia mediante votaci3n directa y su mandato durar3 cinco a3os. Una persona s3lo podr3 ser elegida Presidente por dos mandatos consecutivos».

(40) Se ha suprimido la 3ltima frase del anterior art. 23b del Instrumento de Gobierno, que dec3a que en caso de empate, se decidir3 por sorteo.

(41) El antiguo art. 23e se3alaba que el presidente tomaba posesi3n de su cargo el 1 de marzo siguiente a su elecci3n (el art. 23b preve3a que las elecciones presidenciales comenzasen el tercer domingo de enero), haciendo la misma declaraci3n, prevista entonces en el art. 24, ante el Parlamento: Una declaraci3n de fidelidad a la Constituci3n y al pueblo de Finlandia.

(42) Por ejemplo, se ha recortado el peso del Presidente en la Administraci3n del Estado (antiguo art. 32), ya que su capacidad de nombrar funcionarios se reduce al estrato superior; y aunque contin3a siendo el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas (antiguo art. 30), el 5.º prfo. del actual art. 58 dispone que el ministro competente participe en la toma de decisiones (antes las decisiones las tomaba el presidente, a propuesta del comandante militar).

(43) El art. 2 de la Constituci3n, tras dar el supremo poder ejecutivo al presidente dec3a: «(..) Ade-

2) La dirección de las relaciones exteriores [antiguo art. 33 (44)] que le pertenecía en exclusiva, o con la colaboración del Parlamento en las materias de su competencia, será ahora una materia que comparta con el Consejo de Estado, como establece el art. 93.

En cuanto al Gobierno (el Consejo de Estado) y al Parlamento podemos decir que la reforma constitucional ha fortalecido la posición de ambos. En primer lugar, el Parlamento elige al Primer Ministro (art. 61), antes lo hacía el Presidente. Para ello, el Presidente propone el nombre del candidato, sobre la base del resultado de las negociaciones habidas entre los grupos parlamentarios. El candidato será elegido Primer Ministro si obtiene más de la mitad de los votos emitidos en el Parlamento. Si el candidato no obtuviese dicha mayoría se repetiría el procedimiento para presentar y elegir a un nuevo candidato. En el caso de que hiciese falta una tercera vuelta, el Primer Ministro será elegido directamente por el Parlamento, sin candidatos propuestos, y el cargo corresponderá a quien más votos hubiera obtenido. Una vez elegido, el Presidente lo nombrará, así como al resto del Consejo de Estado, a propuesta del Primer Ministro (45).

El art. 66 de la nueva Constitución reconoce, además, el papel predominante del Primer Ministro dentro del Consejo de Estado («dirige la labor del Consejo de Estado»).

### 3. *La organización interna en materia comunitaria*

La regulación de las relaciones internacionales se encuentra en el capítulo 8 de la Constitución, que comienza así:

#### *Artículo 93.—Competencia en los asuntos internacionales*

La política exterior de Finlandia es dirigida por el Presidente de la República en colaboración con el Consejo de Estado. El Parlamento aprueba, no obstante, las obligaciones internacionales y su denuncia, y decide la puesta en vigor de las obligaciones

---

más (...) existirá para la gobernación general del Estado un Consejo de Ministros compuesto de un Primer Ministro y del número necesario de Ministros».

(44) La delicada situación de Finlandia en sus relaciones con la Unión Soviética hizo que este artículo se interpretara literalmente y contribuyó al fortalecimiento del papel político del jefe del Estado. Fundamentalmente, fue Urho Kekkonen, en su largo mandato (1956-1981), quien extendió la influencia del Presidente a nuevas esferas de la vida pública; en cambio, su sucesor Mauno Koivisto (1982-1994) tuvo otra actitud, haciendo que el Gobierno fuese asumiendo mayor protagonismo político.

(45) Anteriormente, según el art. 36, los miembros de este Consejo debían gozar de la confianza del Parlamento, aunque no necesitaban ninguna votación que acreditase tal confianza, y eran elegidos por el Presidente, previa consulta con los grupos parlamentarios, entre ciudadanos nativos de Finlandia y conocidos «por su honradez y competencia». FRANÇOISE THIBAUT: *La Finlande politique intérieure et neutralité active*. LGDJ, Paris, 1990, pág. 130, señala que esta libertad formal del presidente para elegir al Consejo de Ministros era muy pequeña en realidad, ya que la dirección de los asuntos públicos fineses descansa en una elite de alrededor de doscientas personas.

internacionales, tal como se establece en esta Constitución. El Presidente decide sobre la guerra y la paz con el consentimiento del Parlamento (46).

El Consejo de Estado tiene a su cargo la preparación a nivel nacional de las decisiones a adoptarse en la Unión Europea, y decide las acciones de Finlandia relacionadas con aquéllas, si la decisión no requiere la aprobación del Parlamento. El Parlamento participa en la preparación a nivel nacional de las resoluciones a adoptarse en la Unión Europea de acuerdo con lo establecido en esta Constitución.

La comunicación a otros Estados y a las organizaciones internacionales de las posiciones trascendentales en política exterior estará a cargo del Ministro a cuya competencia correspondan las relaciones internacionales.

El primer párrafo del art. 93 es el resultado de un compromiso entre la tradición presidencialista y la tendencia parlamentarista.

En el segundo párrafo el Gobierno (47) recibe el mandato de preparar las decisiones que adoptará Finlandia ante la Unión Europea (UE desde ahora) y para ello el foro central de debate y toma de decisiones será la Comisión de asuntos de la UE (48), cuyas sesiones (semanales) pueden ser dirigidas por el Presidente y cuyas decisiones se basan normalmente en los informes que presenta el Ministro de Asuntos Exteriores. La regla general es la del consenso entre el Presidente y el Gobierno. Los asuntos que requieran decisiones formales continuarán su trámite, desde la comisión, para ser aprobadas en las sesiones del Gobierno presididas por el Presidente (49).

El tercer párrafo del art. 93 cierra el debate abierto en Finlandia sobre la presencia del presidente en los Consejos Europeos (50), al establecer que serán los Ministros los que representen a Finlandia. En los debates parlamentarios sobre el nuevo texto constitucional se especificó que, para asegurar la intervención del Parlamento

---

(46) Para profundizar en esta nueva relación Gobierno-Parlamento en cuestiones europeas, ver TAPIO RAUNIO y MATTI WIBERG: «Parliamentarizing foreign policy decision-making: Finland in the European Union», *Cooperation and Conflict*, vol. 36, núm. 1, 2001, págs. 61-86.

(47) El Gobierno se componía del Primer Ministro y un máximo de diecisiete Ministros, que dirigían los trece ministerios existentes, lo cual significaba que existían ministerios con dos ministros de igual nivel y mutua independencia. Este sistema no sería deseable para que en una UE ampliada cada Estado miembro pudiese contar con un nacional en la Comisión. El actual art. 68 de la Constitución, después de decir que el Consejo de Estado tendrá la cantidad necesaria de Ministros y de remitir a una ley posterior para que señale la cantidad máxima, acaba con la situación anterior al establecer que «cada Ministerio es dirigido por un Ministro».

(48) Al ser los gobiernos fineses, normalmente, gobiernos de coalición, se han buscado foros de conciliación y de preparación para los asuntos de importancia política y para esta función han surgido cuatro comisiones permanentes del Gobierno: la de política exterior y de seguridad, la de política económica, la de asuntos monetarios y la de asuntos de la UE.

(49) No todas las reuniones del Gobierno están presididas por el Presidente, ya que al Consejo de Estado le corresponden asuntos de gobierno y de la administración no encomendados expresamente al Presidente o a otra autoridad (art. 65 de la Constitución).

(50) Recordemos que como nada estaba previsto en la Constitución, cuando en 1995 Finlandia se integró en la UE se llegó a un arreglo: el Jefe del Estado podía, según su criterio, participar en las negociaciones del Consejo Europeo sobre «temas de trascendencia política» junto al Primer Ministro.

en la política europea, era mejor que fuese el Primer Ministro quien representase a Finlandia en las reuniones del Consejo Europeo. Así pues, el Presidente ha pasado a ser un colaborador del Consejo de Estado en temas comunitarios.

El sistema se completa con la participación del Parlamento en la tramitación de normas y acciones que se decidan en la UE (51), de ello se encarga el artículo 96 (*Participación del Parlamento en la preparación a nivel nacional de los asuntos de la Unión Europea*), que dice lo siguiente:

«El Parlamento tramita las proposiciones de las normas, acuerdos u otras acciones que se decidan en la Unión Europea y que corresponderían en virtud de la Constitución a la competencia del Parlamento.

El Consejo de Estado deberá remitir por escrito al Parlamento las proposiciones previstas en el párrafo anterior inmediatamente después de haber hecho conocimiento de las mismas para que el Parlamento fije su posición. Las proposiciones serán tramitadas en la Gran Comisión y en general en una o varias otras Comisiones que le remitirán a aquélla su dictamen. Las proposiciones sobre política exterior y de seguridad serán tramitadas, no obstante, en la Comisión de Asuntos Exteriores. La Gran Comisión o la Comisión de Asuntos Exteriores podrán en caso necesario remitir al Consejo de Estado su dictamen sobre la proposición. El Consejo de Presidencia podrá decidir poner en debate un asunto de esta naturaleza también en el Pleno, en cuyo caso el Parlamento no adoptará sin embargo decisión sobre el asunto.

El Consejo de Estado deberá proveer a las Comisiones pertinentes información sobre la tramitación de los asuntos en la Unión Europea. También debe comunicar a la Gran Comisión o a la Comisión de Asuntos Exteriores la posición del Consejo de Estado sobre los asuntos.»

La Gran Comisión, compuesta por veinticinco miembros, según el art. 35 de la Constitución, se ha convertido en la comisión de asuntos de la UE. En sus reuniones semanales examina los asuntos presentados por el Gobierno, escucha a los ministros, recibe dictámenes de otras comisiones y responde al Gobierno.

A las Comisiones y a todo el Parlamento se les ha garantizado el derecho a recibir informaciones y aclaraciones sobre los asuntos que se tramitan en la Unión y sobre el desarrollo y las conclusiones de las reuniones.

#### 4. *Otras cuestiones*

Evidentemente, quedan muchos temas sin abordar en este trabajo, pero no quisiéramos acabarlo sin hablar de otras dos instituciones especiales del sistema finés:

1) El Procurador General de Justicia del Consejo de Estado (52), que está regulado en el art. 69 de la Constitución:

---

(51) Anteriormente la ley 1551, de 31 de diciembre, de 1994 había introducido un nuevo capítulo (el IV a) en la Ley Orgánica del Parlamento, para regular la presencia del Parlamento en los temas comunitarios.

(52) El antiguo art. 36 del Instrumento de Gobierno preveía, en su último apartado, que «el Ministro

«Adjuntos al Consejo de Estado hay un Procurador General de Justicia y un Procurador General de Justicia adjunto, quienes son nombrados por el Presidente de la República y deben ser juristas eminentes. El Presidente designa asimismo un suplente para el Procurador General de Justicia adjunto por un período máximo de cinco años, quien en caso de imposibilidad del Procurador General de Justicia adjunto desempeña sus funciones.

El Procurador General de Justicia adjunto y su suplente se rigen por la parte aplicable de las provisiones dispuestas sobre el Procurador General de Justicia.»

Esta figura comparte con el Defensor del Pueblo (53) la tarea de velar por la legalidad de las actuaciones de los poderes públicos y de los funcionarios.

El art. 108 indica que tiene como función la fiscalización de la legitimidad de los actos oficiales del Consejo de Estado y del Presidente de la República; y comparte con el Defensor del Pueblo la tarea de control, para que los Tribunales y otras autoridades y funcionarios, trabajadores de los entes públicos y otras personas en el ejercicio de la función pública observen la ley y cumplan con sus obligaciones, así como con el respeto de los derechos fundamentales y humanos (arts. 108 y 109 de la Constitución). En el ámbito que comparten una ley se encargará de distribuir sus funciones (art. 110).

2) El Tribunal de Justicia de la Nación (54). El sistema de control sobre la legalidad de los actos del presidente de la República, de los miembros del Consejo de Estado, del procurador general de Justicia, del Defensor del Pueblo y de los miembros del Tribunal Supremo y del Tribunal Supremo Administrativo culmina en el Tribunal de Justicia de la Nación (art. 101) (55). Sus decisiones son inapelables y para formalizar una acusación contra el Presidente por un delito de traición, o un delito contra la seguridad del Estado, o un crimen contra la humanidad se necesita el apoyo de los tres cuartos de la *Eduskunta* (56); el art. 114 remite a la ley el procedi-

---

responsable de la administración de justicia y otro Ministro, como mínimo, debían tener una formación jurídica».

(53) EDORTA KORTADI OLANO: *La institución del Ombudsman en el País Vasco y Finlandia*, Eusko Ikaskuntza, San Sebastián, 1992, se ocupa de estudiar con más detalle esta figura.

(54) Este Tribunal estaba regulado en los arts. 47 y 59 del anterior Instrumento de Gobierno y FRANCISCO RUBIO LLORENTE, y MARIANO DARANAS PELÁEZ: *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*, Ariel Derecho, Barcelona, 1997, págs. 203 y 205, se refieren a él como al Alto Tribunal de Enjuiciamiento Constitucional.

(55) La antigua composición del Tribunal ha variado (estaba presidido por el presidente del Tribunal Supremo y formado por el presidente del Tribunal administrativo supremo, los presidentes de los cuatro tribunales de apelación, un profesor de la Facultad de Derecho, reconocido por su capacidad y seis miembros designados libremente por los diputados). Según el segundo párrafo del art. 101, el Tribunal de Justicia de la Nación sigue estando presidido por el Presidente del Tribunal Supremo e integrado por el Presidente del Tribunal Supremo Administrativo (aquí empiezan los cambios), los tres Presidentes de Tribunales de Apelación con mayor antigüedad en funciones y cinco miembros elegidos por el Parlamento, cuyo mandato será de cuatro años. De la acusación contra el Presidente se encarga el Fiscal General del Estado (art. 113).

(56) Cuando el presidente Ryti y sus ministros, que fueron juzgados (y condenados) a petición so-

miento necesario para acusar ante el Tribunal de Justicia de la Nación a un miembro del Consejo de Estado.

## V. COMENTARIO FINAL

Esta breve introducción al sistema constitucional finés (57) no pretende más que ser un inicio en el estudio de los sistemas constitucionales de los países nórdicos. Ni siquiera se agotan en él los temas que se mencionan, pero esperamos que sirva para despertar la curiosidad de la doctrina constitucional española sobre el mismo. En cualquier caso, puede servir, tanto para conocer las circunstancias que han influido en la creación de este Estado y, por ende, en el contenido de su texto constitucional, como para ver cómo se ha enfrentado Finlandia a ellas y ha diseñado su futuro como Estado miembro de la Unión Europea (58).

Evidentemente, sus problemas pueden ser algo diferentes a los nuestros, pero nos interesa conocerlos para saber en qué condiciones y desde qué principios constitucionales aborda Finlandia su pertenencia al proyecto común de integración europea.

---

viética por haber apoyado al III Reich alemán, su caso se vio ante un tribunal especial. JAAKKO NOUSIAINEN: «La nueva Constitución de Finlandia», *op. cit.*, en el pie de pág. núm. 5, dice que este tribunal se ha reunido tres veces para tramitar acusaciones contra ministros después de la segunda guerra mundial, la última de ellas a principios de los noventa.

(57) Entre los temas que no se han abordado en este trabajo está el de la introducción del control difuso de constitucionalidad sobre las leyes (art. 106), inexistente anteriormente. Antes de la reforma constitucional se ocupaba de velar por la constitucionalidad de las leyes la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento, antes de que éstas entrasen en vigor. El actual art. 74 mantiene esta posibilidad. PEKKA LÄNSINEVA: «The Constitutional Committee of Parliament: The Finnish Model of Norm Control» en MAIJA SAKSLIN (Ed.): *The Finnish Constitution in transition*, The Finnish Society of Constitutional Law, Hermes-Myynti Oy, 1991, págs. 68-79, se ocupa del estudio de este comité.

(58) El hecho de haber decidido dar un nuevo formato a su Constitución, haciéndola texto único, o el hecho de haber puesto en internet una traducción española del texto constitucional son ejemplos de la consciencia finesa de su pertenencia a la Unión.

