

TERCERA PARTE
EL ESTADO SOCIALISTA

CAPÍTULO PRIMERO

LA FORMA DE ESTADO Y LA FORMA DE GOBIERNO	583
--	-----

Sección I. Estado y derecho

I. La forma de Estado y su fundamento doctrinal. El carácter “transitorio” del Estado	584
II. El derecho y su función	590
III. Significado de la Constitución	592
IV. La legalidad socialista	594
V. Sistema de las fuentes normativas	599
VI. Control jurisdiccional de la legalidad de los actos del po- der estatal	602

Sección II. Individuo y colectividad

I. Las libertades	610
II. Minorías nacionales, autonomías territoriales, federalismo	615

Sección III. Principios fundamentales sobre las instituciones

I. Soberanía popular y unidad del poder estatal: órganos y funciones	627
II. Formas de control internas a la estructura estatal	629
III. Formas de concentración del poder en situaciones de cri- sis	630
IV. Democracia directa y representativa	631
V. El centralismo democrático y la doble dependencia	635
VI. Colegialidad de los órganos	635
VII. Función constitucional del partido	636

Sección IV. Los órganos del poder estatal

I. Distribución de los órganos	645
II. Órganos supremos del poder estatal: la asamblea	645
III. Competencias de la asamblea	650
IV. Órganos supremos con actividad permanente: el comité restringido de la asamblea	658
V. El presidente de la República	660
VI. Órganos locales del poder estatal	662
VII. Órganos centrales y locales de la administración	663
VIII. Organización judicial	667
IX. La <i>Procuratura</i>	670

TERCERA PARTE
EL ESTADO SOCIALISTA

CAPÍTULO PRIMERO

LA FORMA DE ESTADO Y LA FORMA DE GOBIERNO

El Estado socialista, basado en los principios doctrinales marxistas-leninistas, se califica como una forma transitoria de organización del poder destinada a la realización del comunismo. En la práctica, a partir del periodo revolucionario a finales del primer conflicto mundial, se estaba difundiendo en Rusia y posteriormente en otros países con estructuras estatales caracterizadas por su estabilidad. Durante muchos decenios, el Estado socialista fue impuesto como modelo dotado de características particulares que lo han diferenciado en modo considerable del modelo de Estado liberal. A partir de 1989 inició una rápida crisis de los regímenes políticos fundados sobre el marxismo-leninismo, así pues, en Europa Oriental y en la misma URSS fueron abrogadas las Constituciones socialistas y sustituidas contemporáneamente por opciones institucionales que se inspiraban en los principios del Estado liberal. La forma de Estado se mantuvo en China, en varios Estados asiáticos y en Cuba. Por tanto, el análisis de la forma de Estado socialista tuvo un significado histórico para muchos de los ordenamientos que se examinarán a continuación.

En el presente capítulo sobre la forma de Estado y de gobierno se mantienen una serie de referencias comunes a ordenamientos que fueron ya superados y a ordenamientos que al momento de la edición han mantenido las Constituciones del Estado socialista. La lectura de tal capítulo será efectuada de manera crítica, de manera que permita discriminar entre referencias normativas que tuvieron un valor histórico y referencias aún actuales. El capítulo sobre las Constituciones de la URSS contiene referencias actualizadas de un ordenamiento superado desde hace tiempo pero que se considera necesario ilustrar por el influjo que tal modelo constitucional ha tenido sobre la totalidad de las experiencias históricas de Constituciones que se inspiran en los principios propios del marxismo-leninismo.

SECCIÓN I

ESTADO Y DERECHO

I. LA FORMA DE ESTADO Y SU FUNDAMENTO DOCTRINAL.
EL CARÁCTER “TRANSITORIO” DEL ESTADO

La forma de Estado que se consolidó en Rusia, después de los hechos revolucionarios de 1917 que terminaron en la victoria bolchevique, se basa, desde el punto de vista doctrinal, en la versión leninista, y luego estalinista, de la concepción marxista del Estado que ha sido objeto de sucesivas actualizaciones dictadas por exigencias de la práctica política. La misma forma de Estado se extendió luego, fielmente, a otros numerosos ordenamientos que entran en la órbita de influencia rusa, en tanto que ha sufrido modificaciones, a veces sensibles, para adaptarse a las exigencias de ordenamientos como el chino y de otros países recientemente independizados.

En líneas generales, antes de examinar de una manera más específica algunas experiencias constitucionales, hay que advertir que todos los ordenamientos pretenden, con varias motivaciones, garantizar la actuación histórica de un conjunto de premisas doctrinales que asumirían valor científico y que, por ende —aun no siendo demostrables en el futuro precisamente porque todavía no se han verificado y aun no existiendo algún ejemplo histórico que ofrezca pruebas atendibles de lo que hasta hoy es en realidad mera hipótesis—, se consideran como sucesos futuros, pero ciertos. Esto se refiere, en particular, a la afirmación categórica de la desaparición del derecho y del Estado que, según Marx y algunos de sus intérpretes, repitiendo la conocida doctrina anárquica, conllevaría a la eliminación de la diferenciación en clases y a su correspondiente conflictividad.

Según el marxismo-leninismo, definido como ciencia “oficial”, todos los fenómenos sociales, incluidos el Estado y el derecho, constituyen un conjunto inescindible estrictamente relacionado a las circunstancias históricas. El Estado y el derecho no existieron siempre, sino que derivarían

de un tipo de desarrollo de la sociedad, que pasa de las comunidades primitivas, que al ignorar la propiedad privada de los medios de producción no se articulan en clases y por lo tanto no conocen ni el Estado ni el derecho, a comunidades esclavistas, feudales, capitalistas y socialistas. La aparición de la propiedad privada crea las premisas de la explotación, la contraposición entre explotadores y explotados, el antagonismo de intereses que llevaría a la disgregación de la sociedad si no se constituye una fuerza estable que esté por encima de la sociedad, que precisamente es el Estado. Por medio del Estado y de sus correspondientes reglas jurídicas, la clase más fuerte instaura el dominio sobre las más débiles. El derecho, en cuanto expresión de la voluntad política de la clase dominante, surge junto al Estado y sigue las vicisitudes del Estado en cuanto que el cambio de la forma estatal comporta el cambio del derecho vigente. Superando el Estado capitalista se instaura, con carácter transitorio, el Estado socialista, en el cual la clase trabajadora tiene el control de los medios de producción y ejerce el poder mediante la “dictadura del proletariado”, manteniendo así un derecho y un Estado propio encaminados a pasar a la forma más perfeccionada de la organización comunista, que implica el autogobierno social y la caducidad del Estado y del derecho.

Las fuentes clásicas del marxismo-leninismo se fundan: en el *Manifiesto* (1848), con el cual Marx y Engels indicaban la necesidad de la superación del ordenamiento burgués exponiendo las características del Estado y del derecho; asimismo se apoyan en el *Antidühring* (1878) de Engels, en el que se ofrece una sistematización del pensamiento marxista sobre el Estado y el derecho con adiciones del autor; en *El origen de la familia, de la propiedad y del Estado* (1884), del mismo Engels, en el que examina el origen histórico del Estado y del derecho como fenómenos clasistas. De todas estas obras se desprende el carácter transitorio de la dictadura proletaria, forma necesaria del Estado socialista en la cual las clases trabajadoras ejercen el poder para eliminar a la clase burguesa explotadora y para ampliar la propiedad social de los medios de producción. Alcanzados estos objetivos, la dictadura ya no tiene razón de ser, porque con la eliminación de las diferencias de clase desaparecen el Estado y el derecho y se realiza, completamente, la nueva sociedad comunista en la cual, con la plena madurez económica, la distribución de los productos se realiza por encima de todo egoísmo y antagonismo conforme a las necesidades individuales.

A estas obras sigue el célebre ensayo de Lenin sobre *El Estado y la revolución* (1917), que reconsidera las fuentes precedentes a la luz de las exigencias de la actuación revolucionaria de los principios enunciados por los autores anteriores. Según Lenin, el acto revolucionario, con la destrucción violenta de los aparatos represivos, era inevitable para alcanzar la extinción del Estado burgués y además el objetivo a conseguir después de la dictadura transitoria. Era una forma de democracia directa en la que cada uno concurrirá al funcionamiento de la nueva sociedad. Ya antes de la revolución, Lenin aportó una modificación a los principios clásicos al observar que el desarrollo irregular del capitalismo hacía imposible una simultánea afirmación del socialismo en todos los Estados; consideró posible la afirmación del socialismo también en un solo país, negando, al mismo tiempo, la extinción del Estado hasta que existiesen estructuras estatales capitalistas en otros países. Después de la revolución, en contra de la orientación de Bucharin, que sostenía el comienzo del deterioro del Estado en el mismo momento que se instauraba la dictadura proletaria, Lenin insistía en su mantenimiento para reforzar el poder de los *soviets*. En la concepción leninista, el protagonista fundamental del proceso revolucionario, y por ende del Estado constituido para ejercer la dictadura con modalidades represivas y sin límites legales, fue el partido único, formado por una vanguardia de la clase obrera que asumía unilateralmente una especie de delegación de poderes para dirigir el procedimiento revolucionario. La organización del poder estatal que se hubiese desarrollado sobre estas bases habría comportado una compenetración profunda entre el partido y el Estado, una concentración rígida del poder en una elite burocrática restringida que controlaba a la sociedad a través de un aparato jerárquico extremadamente ramificado (*nomenklatura*), el uso sistemático de modalidades represivas extremistas hasta la organización del “universo concentracionario”, a la eliminación física de los opositores políticos y al genocidio, mediante el uso institucionalizado del terror. Sucesivamente, Stalin insistía en la versión estatalista de la dictadura, afirmando que el proceso de extinción del Estado no comienza contemporáneamente al de eliminación de las clases antagonistas, sino sólo después que este último se ha perfeccionado. Por lo tanto, era necesario un Estado fuerte no sólo en la fase de transición del capitalismo al socialismo sino también en la fase del comunismo. En las tesis enunciadas en el XVIII Congreso del partido (1939), Stalin rechazaba el carácter transitorio del Estado de la dictadura del proletariado y de su co-

respondiente derecho: el Estado y el derecho continuarían también en la fase del comunismo hasta la desaparición de todo el campo capitalista. Esta orientación se mantuvo después de la desestalinización en el programa del partido de 1961. En la práctica, venía a reconocerse la importancia del elemento consistente en el condicionamiento “desde fuera” del ordenamiento que había operado la transición del socialismo al comunismo, elemento tan importante que justificó el mantenimiento de la estructura estatal. Según la doctrina oficial, la dictadura del proletariado representaba un aspecto particular de la lucha de clases, en cuanto que aun habiéndose eliminado los presupuestos económicos del viejo antagonismo prerrevolucionario, persistían formas de oposición a la línea política deliberada por los órganos del partido que podían poner en peligro la estabilidad. En este periodo, la clase trabajadora ya no lucha como clase explotada, sino como clase de gobierno, tanto contra los enemigos internos, ahora en minoría, como contra los externos.

Después de las conclusiones del XXII Congreso (1961) se reconoció que la URSS había superado la fase de la dictadura del proletariado y había entrado en la del “Estado para todo el pueblo”, para significar que se había además superado el periodo del antagonismo frente a la vieja burguesía, ya aniquilada. Sin embargo, si bien ya no había lucha de clases, se reconocía que las diferencias entre los obreros y los campesinos subsistían, lo cual justificaba la supervivencia del Estado y del derecho. En este sentido, también se consideró al Estado socialista como clasista, precisándose que estaba comprometido en la eliminación de las diferencias persistentes y, en fin, comprometiéndose a su superación. La Constitución de 1977 hacía oficialmente suya la concepción del “Estado para todo el pueblo”, consolidando así la orientación citada.

Se han teorizado formas particulares de dictadura del proletariado para calificar a los Estados socialistas surgidos de la disolución de los Estados burgueses, si bien algunos de ellos habían experimentado en el pasado formas progresistas de democracia parlamentaria. Fueron definidos como democracias populares o repúblicas populares. Una concepción ulterior, que ensancha el campo del interés doctrinal oficial a numerosos países recientemente independizados, que se considera deben prepararse para convertirse en formas estatales socialistas, es la del “Estado de democracia nacional”. Esta calificación configura una solución organizativa que aún no supone la dictadura del proletariado, pero la asociación que en ellas se da de los partidos del proletariado y de los partidos bur-

gueses “progresistas” en frentes unitarias se estima como una premisa histórica. En conclusión, es necesario recordar que en algunos Estados, en abierta polémica con las opciones político-institucionales de la URSS y de los ordenamientos próximos a ellas, se ha mantenido firmemente la forma de la dictadura del proletariado porque consideran que todavía no se dan los presupuestos necesarios para pasar a la fase sucesiva de la república socialista. De modo particular, Albania, en la Constitución de 1976, se declara “Estado de dictadura del proletariado” (artículo 2); también China en la Constitución de 1975 (artículo 1), en la de 1978 (artículo 1) y en la de 1982 (preámbulo); Corea del Norte en la Constitución de 1972 (artículo 10), y Vietnam en la Constitución de 1980 (artículo 2).

A finales de los años ochenta, la concepción marxista-leninista del Estado entró en una profunda crisis tanto en la URSS como en los ordenamientos que la habían adoptado tras la imposición dada a finales de la Segunda Guerra Mundial. En estos últimos (Polonia, Hungría, Checoslovaquia, República Democrática Alemana, Rumania, Bulgaria) fue rechazada, restableciéndose los institutos propios de los ordenamientos de derivación liberal. En la URSS se planteaba un ajuste de las instituciones políticas mediante la reforma constitucional de 1988, intentando mantener las características esenciales de la forma de Estado socialista regulada por la Constitución de 1977.

Luego del esfuerzo dirigido a incidir sobre la profunda crisis económica que no podía resolverse mediante los institutos de la economía planificada y centralizada, el secretario del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS), Gorbachov, a partir de 1985, inició un proceso de liberalización económica que conducía progresivamente a una liberalización política. Ésta se basaba en el principio de transparencia (*glasnost*), que tenía como objeto contrastar el abuso de la burocracia del partido único y del Estado, y sobre el principio de modernización (o reestructuración o reformas: *perestroika*), cuyo objetivo era la actualización del ordenamiento estatal frente a las nuevas exigencias, entre las cuales el reconocimiento de la separación de la organización del partido de la del Estado, y la admisión de mayores garantías para los derechos individuales mediante el fortalecimiento de la legalidad socialista. El compendio de estas nuevas orientaciones fue formulado con ocasión de la XLX Conferencia del partido, preliminar a las leyes sucesivas de revisión constitucional.

Sin embargo, las modificaciones aportadas a la concepción misma del Estado socialista no eliminaban la concepción del partido único leninista como base de la dirección política estatal, mientras que la concentración de la atención crítica sobre las desviaciones totalitarias durante el periodo estalinista y sobre la incapacidad demostrada por el aparato estatal y del partido durante el periodo Breznev, ponía de relieve el intento de realizar un enlace directo con la concepción originaria del Estado de la fase leninista, en cuanto estrictamente inspirado en la valorización de la sociedad y de las estructuras asamblearias (*soviet*), expresión directa de la soberanía popular. De este modo la reforma de Gorbachov buscaba confirmar la legitimación de la concepción marxista-leninista del poder. Posteriormente, a pesar de las revisiones constitucionales ulteriores, se logró superar el papel constitucional del partido comunista, mientras que cada vez más asumían mayor peso las reivindicaciones de soberanía de las repúblicas confederadas y de las otras unidades territoriales de la Unión. El intento por proceder a una liberalización política y económica manteniendo con vida al Estado socialista fracasó, y a finales de 1991 dejó de existir la URSS, la cual fue sustituida por una estructura confederal (Comunidad de Estados Independientes). Por el contrario, en algunos Estados asiáticos y en Cuba se mantuvieron las organizaciones estatales fundadas sobre los principios socialistas.

Críticas a la doctrina de la superación del Estado

La doctrina anárquico-marxista de la desaparición del Estado ha sido sometida a críticas, que se incrementaron en el momento en que la Rusia de los *soviets* pareció ofrecer el primer ejemplo histórico para verificarse la hipótesis formulada por Marx por medio de la praxis leninista. Los argumentos fundamentales para apoyar tales críticas todavía son persuasivos para quien no acepta, porque lo considera dogmático, el enfoque marxista.

Kelsen, en su célebre ensayo sobre *Socialismo y Estado*, aunque no excluía que el Estado pueda manifestarse como forma histórica de la opresión de clase, insistía en el carácter “neutro” del Estado, que consistiría en un aparato estructural idóneo para conseguir un número variado de objetivos y, por ende, incluidos los dirigidos a la instauración y mantenimiento de una sociedad comunista. El Estado, decía Kelsen, es un ordenamiento “constrictivo”: “se trata de una forma específica de la vida

social, con la que pueden perseguirse los fines más diversos”. Afirmar, como hicieron Marx y Engels, que el Estado burgués es sustituido por una estructura transitoria definida “dictadura” del proletariado, en la cual este último se configura como clase dominante invirtiendo las anteriores relaciones de producción, y que, por ende, en una fase ulterior la socialización de los medios de producción conduce a la desaparición de las oposiciones clasistas, llevando a una situación típica del anhelado comunismo avanzado sin Estado, que se alcanzaría gradualmente mediante una especie de “desuso” de la misma entidad estatal, no significaría, como prevén los marxistas, demostrar una ley causal sociológica, sino simplemente enunciar un postulado político alejado de cualquier experiencia y posibilidad de comprobación científica.

En realidad, continuaba Kelsen, el Estado se negaba en cuanto que se identificaba con una organización explotadora y, por tanto, con la negación de la justicia y con el mal social. Esta línea estaba en contradicción con uno de los puntos cardinales de la doctrina enunciada: la “dictadura del proletariado” de la fase transitoria, dictadura que por ser estructura coercitiva era también siempre una especie de Estado. Pero también la última fase del imaginado proceso de evolución de la dictadura a la extinción del Estado se prestaba a críticas: en efecto, cómo conciliar uno de los puntos capitales de la doctrina económica marxista que presupone la centralización del gobierno de la economía mediante la planificación, con la desaparición de la estructura estatal. He aquí pues una contradicción inconciliable entre la doctrina política que aspira a un ideal anárquico y la doctrina económica, que por ser rígida, colectivista y centralizada es estatalista. El leninismo no haría otra cosa que acentuar esta tendencia.

II. EL DERECHO Y SU FUNCIÓN

El derecho desciende sólo de modo indirecto de la acción de los órganos estatales y está, en primer lugar, determinado por las relaciones de producción socialistas que contemplan la función dominante de la clase obrera y de sus aliados. No constituye la estructura social y económica, sino que es su *consecuencia* y sirve de instrumento auxiliar de la voluntad política en la obra de modificación y eliminación de las precedentes relaciones económicas y políticas. En última instancia, el derecho apunta a la eliminación del Estado y de sí mismo, en la medida que el logro de

la abundancia de bienes y el cambio de la conciencia de los ciudadanos, debería hacer superfluas las prohibiciones y sanciones impuestas autoritariamente. En la espera de alcanzar el objetivo último, que consiste en edificar la sociedad comunista, sin Estado y sin derecho, objetivo que es difícil demostrar “científicamente” ya que nunca se ha dado, la doctrina oficial estima que el derecho mantiene en las sociedades socialistas una función insustituible respecto a la organización económica y política, a la educación de las masas, a la tutela de los derechos individuales y colectivos y a la represión de la desviación de los principios ortodoxos marxistas-leninistas.

- a) En cuanto a la organización económica, el derecho disciplina, analíticamente, el proceso de colectivización de los medios de producción.
- b) En cuanto a la organización política, el derecho disciplina los institutos de la democracia socialista, ocupándose de la función del individuo, de la familia y de las diversas comunidades, de los derechos y deberes individuales, de la participación en la actividad política, de los órganos del poder estatal.
- c) En cuanto a la función pedagógica del derecho, la doctrina y la legislación insisten en la función educativa de la normativa que parece indispensable para inculcar a las masas los principios socialistas. Los individuos más activos se corresponsabilizan con la función educadora; los organismos sociales se implican en la fase preliminar a la formación de algunas leyes importantes y de las Constituciones; se establecen órganos con participación popular encargados de asegurar el respeto de las normas.
- d) La función de tutela de los derechos también se considera importante. Sólo la existencia previa de una red amplia de normas puede asegurar el respeto de los éxitos obtenidos por la clase trabajadora. Entre tales normas se insertan aquellas encargadas, directa y específicamente, de tutelar los derechos mediante el recurso a órganos jurisdiccionales.
- e) En fin, subsiste la función represiva propia del derecho en cuanto instrumento técnico de constricción a disposición de la clase dominante. En esto el derecho socialista no se diferencia del derecho burgués, pero su carácter represivo estaría asociado a la temporalidad.

dad, ya que en el futuro su función se agotará por el deterioro, que se considera seguro, del derecho y del Estado, mientras que por el momento se justifica por el hecho de que se ejerce en favor de la clase obrera mayoritaria contra las viejas clases dominantes en el interior, y contra las maniobras de las clases antagonistas que obran en el contexto internacional. La legislación penal de todos estos ordenamientos presta particular atención a los instrumentos represivos que se utilizan contra aquellos sujetos que perjudican el desarrollo del socialismo, tanto en el campo económico (delitos económicos) como en el estrictamente político (delitos políticos).

III. SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN

La postura de los Estados socialistas respecto a la Constitución y a las otras fuentes de producción normativa, varía según el grado de *estabilidad* alcanzado por el ordenamiento. Especialmente en la fase de la afirmación, por vía revolucionaria, prevalece la concepción de la Constitución como instrumento para la consolidación del poder socialista y como vehículo informativo y educativo. Se insiste, pues, en el carácter de balance que la Constitución debe tener respecto a los éxitos conseguidos por el movimiento revolucionario. Por tanto, según la doctrina oficial, se considera a la Constitución como el documento que refleja la efectiva realidad social y económica en cada precisa fase histórica del desarrollo del socialismo. Ya que el programa del partido se valora como exposición científica de los problemas reales de la clase obrera y del partido, para la realización del comunismo es inevitable que la Constitución tenga en cuenta la “línea general política” trazada por el programa y que los textos constitucionales se adecuen a la continua actualización de los programas. En tal sentido, se entiende cómo la doctrina socialista puede considerar a la Constitución como una “formalización normativa y concreción de los principios fundamentales y de las líneas de desarrollo fijadas en el programa del partido”, según la línea seguida por algunos textos constitucionales. La Constitución de Vietnam de 1980, en su preámbulo afirma textualmente: “la exigencia que una Constitución deba institucionalizar la línea política actual del partido comunista vietnamita”.

La doctrina insiste sobre la circunstancia por la cual la Constitución consiste en el registro de los progresos y de las innovaciones en todos los

campos, incluido el institucional, obtenidos en el avance hacia el comunismo. Por lo tanto, las Constituciones, como la de la URSS de 1936, se concibieron como un proceso verbal de las realizaciones conseguidas, mientras que compete sólo al programa del partido trazar las líneas del desarrollo futuro. La doctrina de la *Constitución-balance* fue expresada, con claridad, por Stalin en el informe sobre el proyecto de Constitución de 1936, donde precisaba que la “Constitución no debe confundirse con un programa” y que el “programa atiende sobre todo al porvenir, mientras que la Constitución misma mira al presente”.

La doctrina oficial de la Constitución-balance se considera no obstante con cautela, ya que, en realidad, las Constituciones socialistas siempre han contenido, también, *disposiciones de naturaleza directiva y programática*. Por ejemplo, la Constitución de la República Socialista Federativa Soviética de Rusia de 1918 proponía la instauración de la dictadura proletaria y la eliminación de la burguesía para realizar el socialismo (artículo 9), con una disposición que contenía un propósito programático. Es verdad que las normas directivas y programáticas de las Constituciones terminan siempre por ser disposiciones de segundo grado respecto a las contenidas en los programas adoptados por el partido. En la práctica, pues, tan sólo formalmente ciertas normas constitucionales tienen carácter primario, en tanto que, en sustancia, este atributo se reserva a las normas del programa.

Algunos autores han reconocido que una parte del contenido de los textos constitucionales se refiere a los principios directivos y programáticos de la política interior y exterior del Estado. Posteriormente, la doctrina de la Constitución-balance ha sufrido alguna modificación, puesto que también oficialmente una Constitución socialista puede asumir contenidos programáticos. Según un autor, el recurso a las disposiciones programáticas de las Constituciones socialistas, especialmente en los preámbulos, que hace tiempo fue excepcional, “...se convierte hoy en regla. Los motivos son evidentes. La sociedad socialista representa una estructura dinámica que se desarrolla rápidamente, y para facilitar tal desarrollo la Constitución debe, en la medida de lo posible, trazar la orientación de los eventuales cambios”, de modo que “se excluya cualquier desviación del camino señalado por el partido comunista”.

El preámbulo de la Constitución de la URSS de 1977, después de recordar la conseguida realización de la sociedad socialista, afirma que el “fin supremo del Estado soviético es la edificación de una sociedad co-

munista sin clases”, y que la Constitución “fija... las finalidades del Estado”. Pero también en muchas normas del texto emerge un lenguaje completamente nuevo respecto a las Constituciones anteriores. Así, además de normas taxativamente preceptivas, aparecen normas como: “El Estado, combinando los estímulos materiales y morales... facilita la transformación del trabajo...” (artículo 14, 3). “...El Estado asegura el aumento de la productividad...” (artículo 15, 2). “El Estado soviético favorece el fortalecimiento de las homogeneidades sociales” (artículo 19, 2). “El Estado estimula la actividad de las organizaciones cooperativas... promueve el desarrollo de la educación física de las masas y el deporte” (artículo 24, 2). En la práctica, los capítulos en materia de desarrollo económico, desarrollo social y cultural tienen un enfoque preponderantemente programático. Esta tendencia se acentúa especialmente en las normas dedicadas a la política exterior. “La política exterior de la URSS tiende a asegurar las condiciones internacionales favorables a la construcción del comunismo...” (artículo 28, 2). “La Unión Soviética... desarrolla y consolida la amistad, la cooperación y la asistencia mutua con los países socialistas...” (artículo 30).

IV. LA LEGALIDAD SOCIALISTA

Todas las Constituciones socialistas, por el simple hecho de que comportan una formalización de los principios socialistas y que se encaminan a la estabilización —si bien transitoria— de las conquistas revolucionarias, suponen la fijación de un sistema normativo que no puede dejar de condicionar, a primera vista, los comportamientos de los particulares y de los órganos del poder. También en estas Constituciones, entonces, las normas parecen jugar como un marco de referencia para la acción de los sujetos individuales y colectivos que sustancialmente acaba por ofrecer estabilidad, certeza y, por ende, garantía. Sin embargo, los ordenamientos socialistas rechazan, en línea de principio, que compartan con los liberales-burgueses la concepción garantista propia del Estado de derecho.

La posición de los ordenamientos socialistas ha seguido una línea de desarrollo claramente reconocible. En una primera fase, en el momento revolucionario —momento que tuvo una duración diferente en Rusia, en China, y en los demás países en donde se estableció el socialismo por vía

revolucionaria o con el apoyo directo o indirecto ruso o chino—, habiendo tenido que subvertir los ordenamientos preexistentes, fue fácil afirmar que las exigencias del *fin revolucionario* estaban en neto contraste con cualquier petición de conformidad de los comportamientos de los órganos políticos a normas legales preestablecidas. El principio de legalidad fue, pues, rechazado. Sin embargo, en una fase inmediatamente sucesiva, paralelamente a la consolidación de los nuevos ordenamientos basados en los principios socialistas, se consolidó, también, la llamada *legalidad revolucionaria*. Ésta, sin embargo, fue siempre recesiva frente a los fines revolucionarios. El respeto de las normas puestas por el poder revolucionario cesaba cuando se dieran nuevas y actuales exigencias políticas en contraste con la legalidad formal. Las necesidades contingentes justificaban amplias derogaciones de la ley especialmente por obra de los órganos situados en el vértice del poder estatal y del partido.

Tal es la concepción que fundamentaba la Constitución de la URSS de 1936 en la que, según Vichinsky, de algún modo los principios constitucionales entorpecerían el fin revolucionario y la función activa y programática de los dirigentes del partido y en la que no existía una clara jerarquía entre las fuentes normativas, pudiendo actualizarse o derogarse la Constitución por los actos de cualquier órgano del poder estatal.

Sucesivamente, en una tercera fase se elaboró el concepto de *legalidad socialista* que presupone la definitiva consolidación de las instituciones. Las Constituciones se preocupan por formalizar un complejo sistema de fuentes normativas, en cuya base está la Constitución, y afirman, expresamente, la exigencia de que sea observada por parte de todos los sujetos, incluido el partido.

Los autores soviéticos insisten, hoy, en la importancia del elemento de la estabilización del ordenamiento como justificación del principio de legalidad socialista, en cuanto que el régimen de legalidad se define como sistema de las relaciones *estables* entre los órganos del poder estatal y el pueblo, y además señalan cómo la configuración de un Estado de derecho descende, en un ordenamiento socialista como el de la URSS, de la circunstancia que el derecho es expresión de la gran mayoría del pueblo. Por consiguiente, “el Estado socialista opera con entera y plena conformidad con el derecho que ha elaborado”.

Según la doctrina oficial, el principio de legalidad es garantizado tanto por la concepción misma de las relaciones sociedad-Estado, que se manifiestan en una importante concordancia de intereses sociales e indi-

viduales para el logro de las finalidades propias del Estado socialista, como por la actividad específica de los órganos del poder estatal, por la actividad de la *Procuratura* y de los tribunales, por el control de las organizaciones sociales. Sin embargo, la tutela del principio de legalidad también halla correspondencia en disposiciones constitucionales bien precisas.

Un ejemplo de la valorización del principio de la legalidad socialista se da en la Constitución checoslovaca de 1960, que contiene una serie precisa de normas afirmadoras de la preponderancia del derecho del Estado socialista respecto “a todos los ciudadanos y a todas las organizaciones sociales del Estado” (artículo 17, 1); la obligación de respetar la Constitución y las leyes (artículo 34); la función garantizadora, además de política y educativa, de los tribunales y de la *Procuratura* (artículo 97); y la independencia de los jueces (artículos 98, 1 y 102). Además, la ley constitucional del 27 de octubre de 1968, núm. 143, sobre la federación checoslovaca, en una serie de normas (capítulo VI) cuya actuación, sin embargo, está suspendida, se prevé una Corte Constitucional que entre otras cosas se define como órgano “de protección de la constitucionalidad” (artículo 86, 1) y tiene la misión de asegurar “el respeto de los derechos y libertades garantizados por la Constitución cuando son violados por una decisión o intervención de los órganos federales” (artículo 92).

Pero el ejemplo más completo de esta concepción se encuentra en la Constitución de la URSS de 1977, que en el artículo 4, 1 prevé que “el Estado soviético y sus órganos actúan basándose en la legalidad socialista” y con tal fin “aseguran la tutela del orden jurídico, de los intereses de la sociedad, de los derechos y libertades de los ciudadanos”. Así pues, se reconoce que el principio de legalidad es uno de los principios que caracterizan el “sistema político” de la Unión, dado que está inserto en el capítulo I de la Constitución, y que tal principio se concreta en la protección del derecho que caracteriza el ordenamiento y también las situaciones jurídicas individuales disciplinadas por la Constitución. “La Constitución de la URSS posee fuerza jurídica suprema. Todas las leyes y los demás actos de los órganos estatales se emanan basándose en la Constitución de la URSS y de conformidad con ella” (artículo 173). En relación con tal principio, “las organizaciones estatales y sociales y los funcionarios están obligados a observar la Constitución de la URSS y las leyes soviéticas” (artículo 4, 2) y además: “todas las organizaciones del partido operan en el marco de la Constitución de la URSS” (artículo 6, 3). A estas

disposiciones se añaden las dedicadas expresamente a la garantía constitucional de los derechos, “igualdad ante la ley”, sin discriminaciones de cualquier género (artículo 34); igualdad de derechos para el hombre y la mujer (artículo 35); igualdad de derechos sin discriminación de raza y nacionalidad (artículo 36); disciplina de los derechos y libertades (artículos 39 y ss.) y las relativas a la tutela administrativa (artículo 49) y jurisdiccional mediante jueces independientes (artículos 151 y ss.). Tal orientación es confirmada por la ley de revisión de la Constitución del 1o. de diciembre de 1988 que fortaleció la autonomía de los jueces (véase artículo 155) y estableció un nuevo Comité de Vigilancia Constitucional (artículo 125) encargado de contribuir a la garantía del respeto de la Constitución por parte de los diversos órganos del poder estatal.

De estas normas se desprendería la imagen de un ordenamiento garantista que reconoce carácter prioritario al respeto y a la tutela del derecho establecido por la Constitución y por las leyes por parte de los órganos constitucionales, que protege situaciones de derecho individual, permitiendo formas oportunas de tutela ante jueces independientes, y que el sistemático predominio de la arbitrariedad de los órganos del poder durante los años de la dirección estalinista se justifica por las desviaciones propias del “culto a la personalidad” que “llevó a la violación de las normas leninistas de la vida del partido y del Estado, y por lo tanto al abandono de la legalidad socialista”, especialmente “en el campo de la legislación penal, del procedimiento penal y de la legislación sobre la reeducación mediante el trabajo”.

Se trataría a primera vista de una situación análoga a la propia del Estado liberal y sus epígonos (sucesores). En realidad, la situación parece sensiblemente diversa si se considera *la función preeminente que juega el partido único* en el cuadro constitucional de los ordenamientos socialistas. En primer lugar, la misma Constitución descende, directamente, de principios fijados por el estatuto del partido y los órganos del partido imparten sus directivas a los órganos estatales. Tanto los órganos representativos como los de la administración se forman mediante la intervención directa y predominante del partido. Los órganos de tutela jurisdiccional se declaran, así, independientes, en cuanto que son distintos de los demás órganos del poder estatal, pero están formados por personal escogido a través de una intervención indirecta del partido y su función se declara encaminada a reforzar el ordenamiento socialista y a educar al pueblo en los principios de éste. Además, el uso de todos los derechos y

libertades se reconoce con la limitación de que tal ejercicio no perjudique la realización de los fines del ordenamiento estatal. Añádase que el sistema mismo de las fuentes normativas se explica tan sólo si se considera al estatuto del partido como si fuese el preámbulo de la Constitución y de las fuentes que están subordinadas a ésta, y la decisión política de los órganos del partido que puede condicionar las decisiones asumidas formalmente por los órganos del poder estatal. Estos relieves se refieren a las direcciones presentes de manera tendencial en todos los ordenamientos del socialismo “real” hasta las modificaciones realizadas especialmente durante el bienio 1988-1989. Indudablemente, el procedimiento de liberalización que tuvo lugar en este periodo en la URSS evidenciaba un fortalecimiento de la tendencia garantizadora, si bien no se renunciará, hasta la revisión de 1990, a la función del partido como punto de apoyo de la dirección política (ex artículo 6 de la Constitución). Sin embargo, la situación anteriormente mencionada no acarrea modificaciones en otros ordenamientos, mientras en los países de Europa Oriental se verificaba el abandono del principio de supremacía del partido leninista y la renuncia misma a la forma de Estado socialista.

Por tanto, podría concluirse en este sentido. Por una parte parece innegable que en el momento en que el ordenamiento socialista se considera definitivamente consolidado, el principio de legalidad, entendido como respeto del conjunto de los principios jurídicos adoptados como calificadores del ordenamiento, tiende a asumir mayor rigidez: la aplicación del derecho, según la doctrina oficial, es en efecto uno de los medios que sirven para edificar el comunismo. Por otra parte, tal finalidad, que aparece como el fin último de las intervenciones del poder político, no puede seguramente hallar obstáculos en prescripciones formales. Sin embargo, en situaciones normales, la amplia correspondencia entre la sociedad y el Estado efectuada a través del papel determinante del partido debería reducir los riesgos de derogación del sistema de prescripciones normativas formalizado en la Constitución y en las leyes.

Este tipo de consideraciones, con las adaptaciones oportunas, se puede extender a otros ordenamientos próximos en su desarrollo al de la URSS. En otros casos, se debe pensar, en particular en el ejemplo chino, que el principio del predominio del fin revolucionario sobre la legalidad formal continúa afirmándose, aunque de modo contradictorio, en la Constitución de 1978, pero además en la Constitución más reciente de 1982 en donde se consagra de manera categórica la subordinación a la Constitu-

ción y a las leyes de todas las organizaciones estatales y sociales, incluido el partido (artículo 5, 3).

V. SISTEMA DE LAS FUENTES NORMATIVAS

La concepción de las fuentes normativas sigue un desarrollo paralelo al seguido por el principio de legalidad. En los momentos revolucionarios y en la fase inicial del gobierno definido como dictadura proletaria, siempre las *decisiones del partido* revolucionario asumen el carácter de fuente suprema. Las fuentes escritas de tipo tradicional (Constituciones y leyes) tienen carácter inferior respecto a la fuerza constituyente y normativa de las decisiones del partido. Además, se intenta quitar relevancia de fuentes a las costumbres, pues se consideran residuos de concepciones superadas, a la jurisprudencia y a la doctrina jurídica. Todas estas supuestas fuentes son, de todos modos, secundarias respecto al nuevo derecho socialista formalizado en actos escritos, pero este último queda subordinado a las decisiones del partido, independientemente de la forma que asuman éstos.

En conexión con la consolidación del principio de legalidad, asume también nuevo relieve la sistematización de las fuentes normativas. En efecto, aunque se confirme el principio de la unidad del poder estatal, que se gradúa según el criterio de la dimensión del poder, la estructuración jerárquica de los órganos constitucionales conduce también en los ordenamientos socialistas a una *jerarquización de las fuentes*. Partiendo de la Constitución, que se define universalmente como *ley fundamental del Estado*, si bien se admite que las normas constitucionales pueden tener eficacia directa, se reconoce que necesitan sucesivas normas de actuación, como en el caso de las normas constitucionales “de principio”, que se limitan a determinar una dirección, y en el caso de las “normas-objetivo”, que comprometen a los órganos estatales y sociales a un resultado dado. Por tanto, se determinan otras fuentes subordinadas a la Constitución: en general, actos normativos de las asambleas y luego actos normativos y administrativos de los órganos gubernativos y de las organizaciones sociales. El órgano asambleario se considera representativo de todo el cuerpo social y, por ello, órgano productor del derecho por excelencia: el concepto mismo de derecho se identifica, por lo regular, con el de “ley” de la asamblea. Sin embargo, si es fácil distinguir entre Cons-

titución y ley, no lo es ofrecer un planteamiento exhaustivo en dos aspectos importantes del sistema de las fuentes: cuál sea el ordenamiento jerárquico de las fuentes subordinadas a la ley y cuál sea la función normativa del partido en el cuadro de las fuentes normativas estatales. Para comprender mejor las razones de esta perplejidad es preciso distinguir entre el sistema de las fuentes normativas que se infiere de la lectura de las Constituciones y el que, en cambio, emerge de una estimación global de los ordenamientos.

Así, según las normas de la ley constitucional del 27 de octubre 1968, núm. 143, sobre la federación checoslovaca, pueden distinguirse las siguientes fuentes subordinadas a la Constitución: leyes constitucionales adoptadas con mayorías particulares por la Asamblea Federal (artículos 36, 1 y 41); leyes ordinarias (artículos 36, 1 y 37, 2); “medidas legislativas” de urgencia adoptadas por la oficina de la Presidencia de la Asamblea (artículo 58, 3); decretos gubernativos (artículos 77, 1 y 79); actos generales y actos reglamentarios de los ministros federales (artículo 80). Un orden semejante de fuentes está previsto en el marco de la Constitución federal, también con respecto a la competencia de los órganos del Estado de la República Checa y de Eslovaquia (capítulo VII).

En la Constitución de la URSS de 1977 se afirma que la Constitución de la URSS tiene fuerza jurídica suprema. Todas las leyes y los otros actos de los órganos estatales se emanan basándose en “la Constitución de la URSS y de conformidad con ella” (artículo 173). Además de la Constitución, el sistema de fuentes comprende: leyes de revisión adoptadas por el *Soviet* supremo con mayorías particulares (artículos 108, 3 y 174); leyes aprobadas mediante referéndum (artículo 114, 3); leyes aprobadas por el *Soviet* supremo con la mayoría de los miembros (artículo 114, 2); decretos del *Soviet* supremo (artículo 114, 2); actos legislativos del *Presidium* del *Soviet* supremo para ser sometidos a la ratificación de este último (artículo 122); edictos y decretos del *Presidium* (artículo 123); decretos y ordenanzas del Consejo de Ministros (artículo 133); actos y decretos de los ministros (artículo 135, 4); actos de las diversas organizaciones estatales y sociales (ex artículo 164). Existe un sistema análogo de fuentes en los ordenamientos de las diversas entidades territoriales autónomas en el marco del Estado federal (*cfr.* capítulos XVII, XVIII, XIX). La ley de revisión del 10. de diciembre de 1988 modificó el sistema de las fuentes previendo, además de la Constitución: las leyes de re-

visión reservadas al nuevo Congreso (artículos 108, 3, núm. 1 y 174), las leyes y los decretos del Congreso (artículo 108, último párrafo), las leyes del *Soviet* supremo (artículo 113, 1, núms. 6, 7, 9, y 2), los decretos de cada una de las cámaras y del entero *Soviet* supremo (artículo 115, 4 y 5), edictos y decretos del *Presidium* (artículo 119, 2), ordenanzas del presidente del *Soviet* supremo (artículo 121, 2), decretos y ordenanzas del Consejo de Ministros (artículo 133).

En la Constitución china de 1982, con una clara inversión de tendencia respecto a las precedentes Constituciones de 1975 y 1978 que hacían referencia a las fuentes de modo casual y desordenado, se individúa una jerarquía de fuentes normativas: Constitución, leyes fundamentales, leyes, reglamentos gubernativos, reglamentos ministeriales, reglamentos locales, reglamentos de las autonomías. Las distinciones no se encuentran delineadas de modo sistemático, pero se individúan con claridad: la Constitución puesta al vértice del ordenamiento (artículo 5); leyes fundamentales en materia de ordenamiento del Estado y de derechos que deben adoptarse por la asamblea (artículo 62, 3); otras leyes que pueden ser adoptadas por la Comisión Permanente de la misma (artículo 67, 2); reglamentos del Consejo de Estado (artículo 89, 1); reglamentos ministeriales (artículo 90); reglamentos locales que deben ser adoptados por los órganos locales del poder estatal (artículo 99); estatutos y reglamentos de los órganos de las regiones con autonomía nacional (artículo 116).

Pero el conjunto de fuentes que deriva de la Constitución no agota su consistencia real. Así, en el caso más conocido y estudiado, que es el de la URSS, se encuentran también en un nivel subordinado a la ley: los actos constitutivos y los estatutos de las organizaciones cooperativas y sociales; los decretos del Consejo Central de los Sindicatos y los decretos del Comité Central de la Juventud Comunista. Se trata de actos que a veces asumen capital importancia, y que no es fácil colocar en la jerarquía de las fuentes y se engloban con otros actos previstos por la Constitución en cuanto “actos derivados de la ley”. Pero el dato más importante se refiere a la función normativa de los órganos del partido. En efecto, existen disposiciones formales en las cuales éstos se asocian a los órganos del Estado: decretos conjuntos del Comité Central del partido y del gobierno, del Comité Central y del *Presidium* del *Soviet* supremo, de órganos semejantes unidos al Consejo Central de Sindicatos y al Comité Central de la Juventud Comunista. Estos actos, que no encuentran apoyo preciso

en el texto constitucional, asumen por lo regular gran relieve político y se consideran subordinados a la ley.

La praxis de los decretos comunes del partido y del gobierno fue introducida en 1931 limitadamente a las decisiones adoptadas en materia económica y cultural (instrucción elemental y superior, organización de la cultura, regulación del trabajo, reforma monetaria, planificación de la agricultura). El 6 de marzo de 1953 un decreto adoptado en sesión común por el Pleno del Comité Central del PCUS, por el Consejo de Ministros y por el *Presidium* del *Soviet* supremo de la URSS resolvió los problemas de la sucesión de Stalin. Fue nombrado un nuevo jefe del gobierno y también fueron modificadas las normas constitucionales en materia de organización y composición del gobierno, derogando la norma constitucional relativa a las competencias del *Soviet* supremo en materia de nombramiento del Consejo de Ministros (artículo 56) y la relativa a la competencia del mismo *Soviet* en materia de revisión constitucional (artículo 146).

Desde otro punto de vista, el partido adquiere relevancia en cuanto fuente normativa de hecho, ya que es conocido que, “según una práctica inveterada, toda disposición legal que tiene cierta importancia se discute, previamente, en el seno del partido, y si es de notable amplitud se delibera antes en sesión del Comité Central del PCUS”. En la realidad constitucional, el partido puede aparecer como fuente de producción supraordenada, incluso al *Soviet* supremo, mientras que si se respetase el dictamen constitucional (artículo 6, 3), debería estar subordinado a la Constitución. Hay que recordar que, al menos en la URSS, la función normativa del partido podría hallar hoy fundamento también formal en la norma constitucional (artículo 6, 1), que define al partido como “la fuerza que dirige y orienta la sociedad soviética, el núcleo de su sistema político, de las organizaciones estatales y sociales”. Por consiguiente, ello implicaría su naturaleza de órgano en el ordenamiento de la URSS.

VI. CONTROL JURISDICCIONAL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DEL PODER ESTATAL

A consecuencia de la afirmación del principio de legalidad socialista fueron introducidas, de manera limitada, formas de *tutela jurisdiccional frente a los actos administrativos y a los actos normativos contrarios a*

la ley y a la Constitución, que recuerdan los remedios ofrecidos por los ordenamientos de derivación liberal. Nos referiremos enseguida a estas formas de tutela, mientras que en las secciones siguientes se desarrollarán los temas sobre el régimen de los derechos y de la función jurisdiccional, también éstos relacionados íntimamente con la mencionada concepción de legalidad (*cf.* sección II, apartado I y sección IV, apartado VIII de este capítulo).

1. Control jurisdiccional de los actos administrativos

Mientras en todos los ordenamientos socialistas se consagra el principio según el cual el ciudadano tiene el derecho de presentar exposiciones y recursos a los órganos del poder estatal en tutela de los propios derechos, tan sólo en casos limitados ha sido reconocido *el control de los actos administrativos*, bajo del perfil del control de legitimidad, por obra de la jurisdicción. En efecto, la opinión dominante en los ordenamientos en examen tiende a excluir que órganos de la jurisdicción puedan controlar actos adoptados por órganos que ejercen funciones administrativas; según los principios consolidados, un acto adoptado por un órgano administrativo puede ser controlado (y anulado) por el órgano político del mismo nivel o bien por el órgano administrativo superior, quedando firmes las competencias de intervención de la *Procuratura*. A esta concepción predominante se ha añadido y contrapuesto aquella que considera admisible la intervención (también de anulación) por parte de instancias jurisdiccionales, observándose que la tutela de la legalidad por obra de la jurisdicción asumiría valor prioritario, mientras la exclusión de la intervención jurisdiccional *recordaría* el superado principio de la “separación de poderes”, de matriz liberal, inconciliable con el de la “unidad de poder” propio de los Estados socialistas.

En algunos ordenamientos han sido efectivamente reguladas formas de intervención de la jurisdicción frente a los actos de la administración. A este propósito, debe recordarse que en ciertos países de Europa Oriental, con anterioridad a la afirmación de los ordenamientos socialistas, se habían consolidado regímenes de disciplina jurídica de la acción administrativa, en parte confirmados en el marco de las nuevas Constituciones. Después de la adopción de estas últimas, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Polonia y Yugoslavia se dotaban de propias leyes procesales administrativas que regulaban procedimientos contenciosos de primer y

segundo grado que comportaban (también) la anulación de actos por motivos de legitimidad.

En Bulgaria, Hungría y Rumania ha sido también disciplinado el recurso al juez ordinario frente a los actos administrativos, a excepción de aquellos referentes a la seguridad del Estado, tan sólo por *motivos de legitimidad*: el recurso puede ser presentado después de la utilización de los remedios administrativos y el juez está dotado de una competencia de anulación. En otros ordenamientos el recurso al juez ordinario es limitado a las contestaciones relativas a la formación de las listas electorales. La tendencia a ampliar el control jurisdiccional de los actos de la administración emerge también en el texto de la Constitución de la URSS de 1977, que en su artículo 58, 2 ha previsto en general tal posibilidad para actuar, previa adecuada legislación.

2. Control jurisdiccional de las leyes

Estrechamente relacionado con el consagrado respeto del principio de legalidad y con la función preferencial conexas formalmente atribuida a la Constitución es el surgimiento de formas de control de constitucionalidad confiadas a órganos jurisdiccionales. Tal control de constitucionalidad se presenta como anómalo, asume carácter marginal en el cuadro global de los ordenamientos socialistas y, además, no aparece dotado de una segura eficacia: no obstante, el sólo hecho de que ha sido tomado en consideración y parcialmente actuado es índice del surgimiento de instancias garantizadoras que hubieran sido inimaginables en las primeras fases de desarrollo de los ordenamientos socialistas.

Para comprender tal observación debe recordarse que, con base en el principio de la supremacía de la asamblea representativa, íntimamente relacionado con la soberanía popular, y en el principio de la unidad del poder estatal, la regla que se ha afirmado en los ordenamientos socialistas hasta 1963 (año en que la Constitución yugoslava previó la creación de un Tribunal Constitucional federal y de tribunales constitucionales de las repúblicas federadas) fue exclusivamente aquella que confiaba a la asamblea la competencia para constatar la constitucionalidad de sus leyes como también de los actos de otros órganos con fuerza de ley y de los tratados internacionales, optando, por ende, por formas de control tan sólo político de constitucionalidad.

Tal competencia fue dominante, debiéndose notar que ésta era confiada al Pleno de la asamblea, o bien a un órgano restringido de vértice de la misma o a una de sus comisiones. En particular, el control pertenecía a la asamblea según las Constituciones de Albania de 1976 (artículo 67, 21), de Bulgaria de 1971 (artículo 85, 21), de la República Democrática Alemana de 1968 (artículo 89, 3), de Cuba de 1976 (artículo 73, incisos *c, d y t*), de Vietnam de 1980 (artículos 83, 3 y 100, 5); pertenecía al *Presidium* del *Soviet* supremo según la Constitución de la URSS de 1977 (artículo 121, 4) y al *Presidium* de la asamblea según la Constitución de la República Popular de Mongolia de 1960 (artículo 34, 1); pertenecía a la "Comisión Constitucional y Jurídica" de la Gran Asamblea Nacional, según el artículo 53 de la Constitución de Rumania de 1965, que a consecuencia de una reforma del 21 de marzo de 1975 fue dotada, además de una competencia de intervención sucesiva a la adopción de actos normativos, también de una competencia de intervención previa respecto a la deliberación de los actos.

En la URSS, después de la revisión constitucional del 1o. de diciembre de 1988, la competencia para controlar los diversos actos normativos fue atribuida al Comité de Vigilancia Constitucional, órgano independiente de los órganos del poder estatal que, entre otras, expresaba pareceres sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley examinados por el Congreso y pareceres sobre la constitucionalidad de los actos y de los proyectos de actos del *Soviet* supremo, y vigilaba sobre la conformidad a la Constitución y a la legislación de la URSS de las Constituciones y de la legislación de las repúblicas federadas. El Comité se limitaba a presentar invitaciones a los órganos que adoptaban actos inconstitucionales con el fin de restablecer la legalidad (artículo 125). Las intervenciones del Comité no comportaban la facultad de eliminar los actos viciados, reservándose el poder de anulación a los órganos asamblearios. En efecto, el Congreso podía anular los actos del *Soviet* supremo (artículo 108, núm. 12); el *Soviet* supremo, los edictos y los decretos del *Presidium*, las ordenanzas del presidente del *Soviet* supremo, los decretos y las ordenanzas del Consejo de Ministros de la URSS (artículo 113, núm. 18) y los decretos y las ordenanzas de los Consejos de Ministros de las repúblicas federadas (artículo 113, núm. 19); el *Presidium*, las Constituciones y la legislación de las repúblicas federadas (artículo 119, núm. 5).

La forma de control que pertenecía a la asamblea o a sus órganos era, por ende, en general preventiva, típica de la intervención al interior del

procedimiento de formación del acto, propia del control “político”, teniendo carácter excepcional la hipótesis del control sucesivo a la adopción del acto. Además del autocontrol realizado por las mismas asambleas, otras modalidades a través de las cuales garantizar el respeto de la Constitución eran ofrecidas, según la doctrina oficial, por los controles interorgánicos en las relaciones entre los órganos del poder estatal (las diversas relaciones operantes a nivel horizontal entre los consejos y sus órganos ejecutivos y a nivel vertical entre órganos subordinados y supraordenados, sobre la base del principio de la doble dependencia, permitían también la verificación del respeto de la Constitución), por el control social realizado por los ciudadanos y por las diversas asociaciones, por el control del partido presente a cada nivel de la organización estatal, por el control de los jueces y por el control atribuido a la *Procuratura*.

Siguiendo una dirección diversa de aquella prevista en la casi totalidad de los ordenamientos socialistas, en Yugoslavia, Checoslovaquia, Polonia y Hungría una serie de reformas constitucionales ha introducido la atribución de formas de control de constitucionalidad a órganos jurisdiccionales.

Naturaleza profundamente innovadora ha tenido la introducción de tribunales constitucionales a nivel federal y republicano en la Constitución yugoslava de 1963 (artículos 241-251), confirmada por la sucesiva Constitución de 1974 (artículos 375-396), que los ha previsto también a nivel provincial. Tal innovación se entiende teniendo en cuenta la exigencia de proteger el principio federativo y aquel de las autonomías disciplinadas en el marco de la “autogestión”. En virtud de tal normativa (artículo 387 de la Constitución de 1974) la Corte Constitucional federal controlaba la constitucionalidad de una ley sobre iniciativa de las asambleas representativas federales, republicanas y provinciales, de las comunidades sociopolíticas, de las presidencias y de los comités ejecutivos de los varios entes territoriales, de las cortes constitucionales republicanas y provinciales, de los tribunales y de otras numerosas organizaciones.

Para encuadrar de manera más completa la función de las ya citadas cortes constitucionales debe tenerse presente que las mismas estaban formadas por miembros elegidos por las mismas asambleas, cuyos actos eran (prevalentemente) controlados y que, además, una vez constatada la inconstitucionalidad correspondía al órgano legislativo adaptarse a la decisión dentro de los seis meses (prorrogables por otros seis) a partir de la

comunicación de la sentencia (artículo 384 de la Constitución), cesando en caso contrario la eficacia de las disposiciones de la ley declarada inconstitucional.

Similar al modelo yugoslavo es aquel dispuesto por la ley constitucional checoslovaca núm. 143 de 1968, que preveía la Corte Constitucional federal y dos cortes republicanas como garantes de la constitucionalidad (artículo 86), atribuyendo a éstas la tarea de controlar las leyes y los actos normativos federales y de las dos repúblicas que componían el Estado federal. También, en tal hipótesis, tras el fallo de comprobación de la Corte, correspondía al Parlamento intervenir dentro de los seis meses a partir del pronunciamiento jurisdiccional, excepto declinación de las disposiciones objetadas, en caso de que no se haya realizado ningún ajuste o adecuación. La ley checoslovaca, justificada también por la nueva estructura federal del Estado, se caracterizaba por un notable *garantismo*, previendo también recursos individuales, pero en realidad nunca ha sido aplicada.

Modificaciones de notable interés fueron introducidas en Polonia con la ley de revisión del 26 de marzo de 1982, que introdujo en el texto constitucional el artículo 33, inciso *a*, que regula el Tribunal Constitucional, encargado de establecer “la conformidad a la Constitución de las leyes y de los otros actos normativos de las autoridades supremas y centrales del Estado”: tal tribunal está formado por jueces “independientes y sometidos únicamente a la Constitución”, elegidos por el Parlamento. Si bien la previsión de la nueva normativa es de notable significado, sin embargo debe subrayarse que las competencias asignadas al Tribunal no comprometían la función primaria de la Asamblea, en cuanto “las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad de la ley son examinadas por la Asamblea” (artículo 33 a, 21). Por lo tanto, el Tribunal no se pronunciaba definitivamente sobre la inconstitucionalidad, por lo que su decisión operaba como una recomendación dirigida a la Asamblea, la cual mantenía el derecho de decir la última palabra sobre las disposiciones de ley objetadas. Una ley de actuación del 29 de abril de 1985 confirmó el papel determinante de la Asamblea, y reguló las hipótesis de competencia para proponer un recurso de inconstitucionalidad (que por lo general era previsto de manera directa en favor del *Presidium* y de las comisiones de la Asamblea de cincuenta parlamentarios, del Consejo de Estado y de su presidente, del Consejo de Ministros y de su presidente, de diversas autoridades jurisdiccionales supremas y de mu-

chos otros órganos) y sometió a control, además de las leyes, los decretos con fuerza de ley, pero no los tratados internacionales.

Antes de la revisión constitucional de 1982, realizada a consecuencia de las vicisitudes políticas de 1981 y como consecuencia inmediata de una solicitud presentada por uno de los tres partidos políticos (el Partido Democrático), el control de constitucionalidad hubiese debido realizarse por el Consejo de Estado (vértice colegiado del poder estatal: artículo 30, 3 de la Constitución, reformada por la ley de revisión del 10 de febrero de 1976, y por ende disciplinada por una resolución del Consejo de Estado del 14 de mayo de 1979, que limitaba el control a sólo los decretos).

Este control, que hubiese debido realizarse frente a las leyes parlamentarias por parte de un órgano que según la Constitución estaba subordinado a la Asamblea, en realidad no ha operado nunca.

En Hungría, la ley II de 1983 sobre la enmienda de la Constitución, publicada el 27 de diciembre de 1983, introdujo en el texto constitucional el artículo 21, 3 que creó un Consejo Constitucional, que debía ser elegido por la Asamblea, con la tarea de controlar la constitucionalidad de las leyes. De acuerdo a cuanto se puede deducir de los actos preparatorios, el Consejo tuvo tareas de constatación previa de inconstitucionalidad, correspondiendo a la Asamblea la competencia de anular y modificar las disposiciones de ley contrastantes con la Constitución, sin embargo pudiendo decidir la suspensión de actos normativos inconstitucionales, a excepción de las leyes parlamentarias.

En conclusión, se puede observar que las fórmulas organizativas anteriormente enunciadas tienden a superar el tradicional principio de la concentración, en los órganos de dirección política, de las atribuciones normativas y de control de constitucionalidad sobre los actos normativos, previendo órganos jurisdiccionales dotados de una precisa competencia de control de constitucionalidad. Sin embargo, la solución ideada, por cuanto profundamente innovadora, no perjudicaba del todo la supremacía de la Asamblea representativa, que tenía en todas partes la competencia de nombramiento de los jueces y que se reservaba de dar aplicación al pronunciamiento del Tribunal Constitucional cuya competencia fue congeniada como competencia de constatación de la inconstitucionalidad, y no de anulación, correspondiendo a la Asamblea valorar los pronunciamientos jurisdiccionales aportando al ordenamiento los ajustes necesarios (eliminando las disposiciones inconstitucionales, sustituyendo

con otras normativas, pero también confirmando potencialmente la normativa objetada). Además, debe precisarse que tan sólo la normativa yugoslava ha tenido una actuación importante, mientras las normativas relativas al ordenamiento checoslovaco, polaco y húngaro, por diversas razones, no han desempeñado un papel significativo en los ordenamientos respectivos y enseguida fueron involucradas por el proceso de modificación radical de la forma de Estado.

La atribución a órganos estructurados de acuerdo a la fórmula de los órganos jurisdiccionales —distintos de los órganos directamente representativos, como las asambleas parlamentarias— de la tarea de asegurar el respeto de la Constitución ha encontrado fuertes oposiciones en la doctrina oficial de los ordenamientos socialistas, que seguían privilegiando el papel de las asambleas: en general, tal doctrina sostiene la incompatibilidad de formas de control jurisdiccional con el principio de unidad del poder estatal y de la función primaria de las asambleas, insistiendo en que no debería ser admitida una forma de control que ponga en duda la decisión asamblearia o de órganos descentralizados de la asamblea; siendo considerados idóneos, con el fin de asegurar el respeto de la Constitución, los mecanismos de garantía puestos en marcha por el sistema político (control de la asamblea, así como también control “difuso” por parte de los órganos políticos de diverso nivel, del partido, de la *Procuratura* y de los jueces de diverso nivel). Por el contrario, en los ordenamientos que han escogido el control jurisdiccional, la doctrina justifica tal solución, en cuanto la realización del socialismo debería conducir a un debilitamiento de la función estatal privilegiando la función social: en esta perspectiva la protección de la Constitución asumiría un valor claramente garantizador, ya que las normas constitucionales, por una parte, y el control de constitucionalidad de las leyes por una instancia jurisdiccional, por otra parte, serían inevitables para asegurar una limitación concreta de los poderes de los titulares de los órganos estatales, evitando así abusos y garantizando una protección efectiva de los derechos. Tal perspectiva, si bien aislada, fue delineada por la doctrina yugoslava y se presenta resueltamente innovadora, en cuanto dirigida a proporcionar un contenido sustancial al consagrado principio de legalidad que de otra manera correría el riesgo de ser solamente formal.

SECCIÓN II

INDIVIDUO Y COLECTIVIDAD

I. LAS LIBERTADES

El papel del individuo y de las colectividades en el Estado socialista está estrictamente vinculado a las finalidades propias de tal forma de Estado, que mira, en última instancia, a la realización del comunismo y afirma entre sus objetivos lograr una situación de plena *igualdad*, en la que todos los componentes de la sociedad gocen de una amplia esfera de autonomía sin necesidad de formas de coacción jurídica, destinadas a eliminarse con la superación del Estado y del derecho. En espera de este remoto objetivo, las Constituciones, por una parte, prevén formalmente una amplia lista de derechos y disponen que el Estado ponga a disposición de los ciudadanos, y de sus organizaciones, los medios materiales para que tales derechos puedan ser utilizados efectivamente; por otra parte, afirman explícitamente que todos los derechos reconocidos a los individuos son *correlativos a los deberes* y siempre deben:

- a) *Encaminarse* a la consecución de las finalidades estatales, y
- b) *Nunca podrán ejercerse* contra tales finalidades (*cfr.* Constitución de la URSS de 1977, artículos 39, 2; 59 y ss.; Cuba, 1976, artículo 61; Yugoslavia, 1974, artículos 153, 2 y 203).

Una vez advertido el carácter fundamental del principio de igualdad, que comporta el *rechazo de toda forma de discriminación* por motivos de “nacionalidad, raza, sexo, idioma, fe religiosa, grado de instrucción y condición social” (véase, por ejemplo, Constitución yugoslava de 1974, artículo 154), se indican a continuación los derechos garantizados por las Constituciones.

1) *Los derechos políticos*, que permiten la participación del ciudadano en la gestión de los asuntos del Estado y en la discusión preliminar de las leyes y de las Constituciones y, en ciertos casos, en las consultas referen-

darias (Constitución de la URSS de 1977, artículos 48 e, 5), así como la participación en los procedimientos electivos para la formación de los órganos representativos incluidos los judiciales (*cf.* Constitución de la URSS de 1977, artículos 95 y 152; República Democrática Alemana, 1968, artículo 21; Rumania, 1965, artículo 25; Yugoslavia, 1974, artículo 156).

2) *Los derechos relativos a la gestión de la producción*, que permiten al ciudadano participar en la gestión de las administraciones económicas mediante los pactos colectivos de los trabajadores (Constitución de la URSS de 1977, artículo 8; China, 1978, artículo 17).

Particular importancia asume el principio de la participación popular en la gestión del poder en la Constitución yugoslava, que se ha propuesto modificar las estructuras estatales para dar amplio espacio a las estructuras sociales, anticipando de tal modo, según la doctrina oficial, la aproximación a la extinción del Estado (principio de la autogestión: segunda parte, Constitución de 1974). La autogestión se afirma en el ámbito de la empresa y en el de la comunidad política (municipio, artículos 116 y ss.); esta última permanece siempre encuadrada en comunidades territoriales más amplias (repúblicas y provincias), pero consintiéndose un amplio grado de descentralización política que deroga el principio centralista característico de los Estados socialistas.

3) *Los derechos sociales, económicos y culturales* sobre los que se extienden, de manera muy amplia, los textos constitucionales (trabajo, descanso, protección de la salud, asistencia y previsión, vivienda, instrucción y participación en la cultura, en la creación artística y científica, etcétera) (Constitución de la URSS de 1977, artículos 40 y ss.; República Democrática Alemana, 1968, artículos 24 y ss.; Rumania, 1965, artículos 18 y ss.; Cuba, 1976, artículos 44 y ss.; China, Constitución de 1978, artículos 48 y ss. y Constitución de 1982, artículos 42 y ss.; Yugoslavia, 1974, artículos 159 y ss.).

Con respecto a los derechos económicos conviene recordar que uno de los objetivos del Estado socialista, conforme a sus principios fundamentales, estriba en la *eliminación de la propiedad privada* de los medios de producción. Por tanto, se reconoce al individuo únicamente la propiedad personal de algunos bienes considerados esenciales y de las rentas del trabajo (Constitución de la URSS de 1977, artículo 13; República Democrática Alemana, 1968, artículo 11; Rumania, 1965, artículo 36; China, 1978, artículo 9 y Constitución de 1982, artículo 13). Otras

formas de propiedad reconocidas y disciplinadas como régimen natural de bienes son: la estatal, la cooperativa y la de las organizaciones sociales (Constitución de la URSS de 1977, artículos 11 y 12; República Democrática Alemana, 1968, artículo 10; Rumania, 1965, artículo 6; China, 1978, artículo 5, 1 y Constitución de 1982, artículos 6 y ss.).

En cuanto a la *iniciativa económica*, las Constituciones reconocen que corresponde al Estado proveer de modo orgánico a la disciplina de la economía mediante la planificación, que tiene carácter obligatorio para todos los sujetos colectivos e individuales que están interesados en el ámbito de las iniciativas económicas públicas (*cfr.* Constitución de la URSS de 1977, artículo 16; República Democrática Alemana, 1968, artículo 9, 3). La iniciativa económica individual se reconoce sólo en actividades exclusivamente personales en el sector agrícola y artesanal (Constitución de la URSS de 1977, artículo 17; República Democrática Alemana, 1968, artículo 14, 2).

4) Los derechos relativos a las tradicionales *libertades individuales* burguesas, encaminadas a las exigencias del Estado socialista (opinión, prensa, reunión, manifestación, asociación, inviolabilidad de la persona, etcétera) (Constitución de la URSS de 1977, artículos 50 y ss.; República Democrática Alemana, 1968, artículos 27 y ss.; Rumania, 1965, artículos 28 y ss.; Cuba, 1976, artículos 52 y ss.; China, 1978, artículos 45 y ss., y 1982, artículos 35 y ss.; Yugoslavia, 1974, artículos 166 y ss.).

Particular interés presenta la posición de las Constituciones de los Estados socialistas en materia de *libertad religiosa*, estrechamente relacionada con las libertades reconocibles por las instituciones eclesiásticas en cuyo ámbito, en general, termina por desarrollarse la primera: en tales Constituciones se establece una forma de *marginación* del ordenamiento religioso de aquel estatal, siguiendo una orientación que busca cercenar los nexos entre las instituciones religiosas y la sociedad, en cuanto los mismos son valorados como perjudiciales para las finalidades estatales. Con esta precisión, es confirmada una posición jurídica paritaria para todas las confesiones religiosas, excepto la posición preferencial para la Iglesia ortodoxa en la URSS, Bulgaria y Rumania y para la católica en Polonia (artículo 82 de la Constitución). En cuanto a la libertad de conciencia individual en materia religiosa, ésta es considerada un interés estrictamente privado del ciudadano, y no es posible relacionarla al uso social y político de la esfera global de la libertad individual mediante, por

ejemplo, la libertad de asociación, reunión, expresión o prensa. Por consiguiente, la posición más difundida es la de la neutralidad del Estado: “el ciudadano goza de libertad de culto y puede practicar o no una religión” (artículo 68, Constitución de Vietnam de 1980). Sin embargo, en muchos ordenamientos la libertad religiosa es vista con clara hostilidad, dado que la libertad de conciencia es tradicionalmente concebida como vinculada a la exigencia de emancipación del hombre por el “prejuicio religioso”, considerando así al ateísmo como una forma de evolución cultural. Esto no conduce a la prohibición penal de convicciones personales en materia religiosa, pero existen prescripciones formales que incentivan la propaganda ateística y antirreligiosa (artículo 52, 1 de la Constitución de la URSS; artículo 53, 1 de la Constitución de Bulgaria). La libertad religiosa puede ser reconocida pero acompañada por la prohibición de su uso “con el fin de turbar el orden social, comprometer la salud de los ciudadanos y obstaculizar la ejecución del sistema educativo del Estado”, según lo previsto por la Constitución china de 1982 (artículo 36, 3), que excluye taxativamente formas de injerencia extraña sobre los grupos y sobre las cuestiones religiosas.

En cuanto al *derecho de asociación*, y en particular el de asociación sindical, se observa que éste es reconocido en cuanto encaminado al logro de los fines estatales y es considerado instrumento “a través del cual el partido comunista mantiene relaciones con la clase obrera” (*cf.* Constitución de Rumania de 1965, artículo 27, 3). Por consiguiente, las asociaciones sindicales forman parte del número más amplio de las organizaciones sociales estrechamente relacionadas con el partido.

Casos esporádicos de utilización del derecho de asociación en modo discordante se relacionan con la profunda crisis de los ordenamientos y tienen un carácter extraño al espíritu y a la letra de las Constituciones. Es emblemático el caso de la constitución de los sindicatos libres (“solidariedad”) en Polonia, con ocasión de los hechos de 1980 cuando, entre otras, una serie de acuerdos entre gobierno y representantes de las organizaciones sindicales atribuyeron a los sindicatos un papel político particular: las asociaciones obtuvieron garantías en materia de libertad de expresión y prensa y derecho de huelga, así como en materia económica y el gobierno se empeñó a presentar proyectos de ley de ejecución de los acuerdos. Pero la proclamación de la ley marcial el 12 de diciembre de 1980 llevó a la declaración de ilegalidad de los sindicatos libres, suspen-

diendo su actividad, y una vez disueltos a consecuencia de la ley del 8 de octubre de 1982 que restablecía el sistema precedente. Con fundamento en esta ley fue garantizada una forma de autonomía de los sindicatos que podían constituirse respetando los principios fijados por la ley, requiriéndose el registro y sometiéndose al control de la autoridad judicial. Sin embargo, los sindicatos debían reconocer el papel dirigente del partido comunista, sus principios ideológicos y sus directivas programáticas.

Luego de lo anteriormente dicho es necesario hacer referencia al problema de la efectividad de los derechos y de su garantía.

5) Particular atención ha sido atribuida siempre al problema de la efectividad *de los derechos políticos y de los derechos fundamentales tradicionales de la persona* (expresión, prensa, reunión, asociación, etcétera) en los ordenamientos socialistas. A propósito de esto debe observarse que, como se dijo anteriormente, los derechos son reconocidos siempre que no sean contrarios a los principios constitucionales de estos Estados y que entre estos principios existe el de la *necesaria homogeneidad política* que no admite formas de disociación por parte de la doctrina marxista-leninista de la cual el partido comunista constituye su guardián. Por tanto, están prohibidas todas las formas asociativas inconciliables con el papel de guía política atribuido al partido (el pluripartidismo, como se dirá más adelante, es reconocido con características profundamente diversas de las liberales), y en particular son inconcebibles organizaciones que tengan finalidades de oposición. El uso de los derechos de libertad individual (pensamiento, expresión, prensa, etcétera) de todos modos debe ejercerse en el marco de los principios recordados y no puede tener por objeto ninguna contraposición con los principios fundamentales del Estado socialista (véanse, por ejemplo, los artículos 50 de la Constitución de la URSS; 67, 1 de la Constitución polaca; 27 y ss. de la Constitución de la República Democrática Alemana; 29 de la Constitución de Rumania; 28 de la Constitución checoslovaca; 54, 2 y 64 de la Constitución de Hungría).

Con esta premisa resulta fácil comprender en qué sentido y con qué límite es afrontado en los ordenamientos socialistas el tema de los así llamados *derechos del hombre*, que encuentra ya desde hace tiempo un amplio reconocimiento en los tratados internacionales a los cuales adhieren los Estados socialistas.

En la doctrina oficial se afirma tanto la relevancia esencial de los derechos del hombre por la concepción socialista de la sociedad y del Estado,

como la superioridad de la disciplina de tales derechos en los ordenamientos socialistas respecto a la ofrecida en los ordenamientos capitalistas. Y esto también haciendo amplias referencias a la normativa formal de las Constituciones. Sin embargo, tales afirmaciones deben corroborarse y encuadrarse en una concepción que, como se ha dicho, subordina claramente la posición de derecho del particular a la compatibilidad de sus exigencias y de sus comportamientos con los intereses colectivos de los cuales el partido y el Estado, junto con su aparato represivo, son portadores. Por consiguiente, debe reiterarse cómo todas las Constituciones socialistas unifican una regulación amplia de los derechos individuales con la exigencia de respetar la *triple condición* de la armonización de los derechos a los deberes, de la finalización de los derechos individuales a la realización de los fines sociales y políticos fijados por los programas de partido y por la Constitución, y de la prohibición de uso de los derechos en contraposición con las finalidades ya citadas.

6) Las *garantías de los derechos* comprenden tanto la tutela jurisdiccional sucesiva como en vía administrativa, mediante recursos a la administración, en cuanto formas de tutela difusa y preventiva por obra de la *Procuratura* y de las organizaciones sociales, entre las que figuran los sindicatos, en lo que concierne a derechos estrictamente relacionados con la actividad laboral del ciudadano (*cf.*, por ejemplo, las Constituciones de Yugoslavia, 1974, artículos 180 y ss.; China, 1978, artículo 55) (véase sección IV, apartados VIII y IX).

II. MINORÍAS NACIONALES, AUTONOMÍAS TERRITORIALES, FEDERALISMO

La posición del individuo como miembro de las *minorías nacionales* y la posición de tales minorías son contempladas en algunos textos constitucionales que aseguran la tutela de los derechos individuales y colectivos propios de las minorías (véase, por ejemplo, artículo 5 de la Constitución de Vietnam de 1980, que define al Estado como un “Estado unitario de todas las nacionalidades que viven sobre el territorio vietnamita, con igualdad de derechos y de obligaciones”, que prohíbe prejuicios raciales y actos de discordia entre las nacionalidades y garantiza el uso del idioma, la cultura y los usos de las diversas nacionalidades).

Además del planteamiento dominante que prevé formas de tutela a las minorías garantizadas por la Constitución mediante la intervención de los órganos estatales, se verifican formas de reconocimiento de esferas de autonomía también mediante la institución de estructuras federales. Pero la solución federal tiene una naturaleza totalmente diversa a la del federalismo propio del Estado liberal. El principio de la “unidad del poder estatal”, y del “centralismo democrático”, unidos a la necesaria homogeneidad política y al sistema del partido único, no toleran, ni en la teoría ni en la práctica, estructuras federales según los modelos recordados. Sin embargo, el régimen de las autonomías territoriales puede ser sensiblemente distinto según las diversas experiencias conocidas.

1. *Problema del Estado multinacional y la solución federal*

Antes de examinar la disciplina de las autonomías territoriales previstas por algunas Constituciones es oportuno aludir a una particularidad: las soluciones de tipo federal en los ordenamientos examinados parecen tener lugar sobre todo para resolver el problema de las *relaciones entre los grupos étnicos en el marco de Estados unitarios y centralistas*. La posición teórica y práctica respecto al problema de las nacionalidades es, sin embargo, bastante compleja. Marx parecía persuadido que en el futuro los antagonismos nacionales se resolverían superando los antagonismos sociales, y que para facilitar la consecución de tal objetivo era necesario pasar rápidamente a través de la fase capitalista que comportaba, además de la concentración del capital, una expansión de su campo de influencia mediante la creación de grandes conjuntos políticos-espaciales. Por consiguiente, los movimientos nacionales que apuntaban a la integración de pequeños Estados para la construcción de nuevas entidades estatales se juzgaban progresistas, mientras que los intentos de desmembración de los grandes imperios nacionales para constituir Estados más pequeños fueron rechazados. Sin embargo, conviene decir que según Marx, la asimilación en una entidad estatal más grande de las más pequeñas entidades decimononas no debería ser impuesta sino espontánea. En cuanto al federalismo, su descentralización política y económica, su deficiencia y la dispersión de energías lo hacían inferior al centralismo necesario para la economía moderna. Sin embargo, en circunstancias particulares, el federalismo podría servir para la *transición al centralismo*.

Lenin tuvo que enfrentarse, de modo concreto, con el problema de las nacionalidades, en cuanto la Rusia zarista era también el Estado multinacional más grande existente. Afirmó que compartía la opinión de Marx, pero sostuvo, además, que una vez alcanzado el nivel del Estado unitario centralizado se podrían garantizar los intereses de las minorías nacionales, asegurándoles su igualdad lingüística y cultural respecto a la nación dominante. Por tanto, las minorías *no tendrían interés en separarse* y continuarían formando parte del Estado multinacional. Lenin utilizó también el principio del *derecho a la autodeterminación nacional*, ya desarrollado por los social-demócratas occidentales, permitiéndoles, en línea de principio, el derecho a las diversas colectividades nacionales a constituirse en Estados soberanos. Pero el reconocimiento del principio no significaba su automática aplicación, en cuanto que los intereses de clase del proletariado deberían luchar contra el debilitamiento del principio unitario y después, en la práctica, oponerse a la aplicación del principio. Las tesis sobre el imperialismo influyeron en las soluciones del problema de la autodeterminación. Según Lenin, el capitalismo de las grandes potencias supera las fronteras nacionales y se convierte en imperialismo, dividiendo a los grupos nacionales en opresores y oprimidos. La lucha del proletariado contra el imperialismo comporta el desmembramiento de los grandes Estados imperialistas mediante el recurso al principio de la autodeterminación de los oprimidos. Por lo tanto, *los movimientos nacionales podrían apoyarse contra el imperialismo, o reprimirse, para mantener la unidad, contra el capitalismo*. En fin, la concepción del partido tendrá también repercusiones sobre la doctrina de la nacionalidad, en cuanto que el centralismo democrático excluye la organización de partidos comunistas nacionales, independientes o federados, dentro del mismo Estado. Un partido único, altamente centralizado, guía a los trabajadores de todas las nacionalidades: en la experiencia rusa, la dirección del partido y la mayoría rusa de sus miembros se opondrán a la secesión de cualquier región de la Rusia zarista. Los otros miembros no rusos se someterán a la mayoría y a la dirección.

Las opiniones de Lenin fueron elaboradas antes de la Revolución de Octubre. Después de ésta, Lenin se hallaba siempre frente a un estado multinacional, pero controlado por él, y así asumió una posición pragmática diversa de aquella que había desarrollado pensando en los países multinacionales europeos o en las relaciones entre los imperios coloniales y los países oprimidos.

2. *La solución federal en las Constituciones rusas del periodo revolucionario*

Durante el gobierno de Kerenski, en muchos territorios del Estado zarista se constituyeron gobiernos autónomos, algunos de los cuales tenían a constituirse como Estados independientes, en tanto que otros pedían la transformación de Rusia en un ordenamiento federal. La toma del poder de los bolcheviques (1917) pudo consolidarse tan sólo en el territorio habitado por los rusos en sentido estricto, mientras que las regiones ocupadas por otros grupos étnicos declararon progresivamente su independencia: once Estados se constituyeron así entre 1917 y 1922. Para enfrentarse con la disgregación del Estado, la “Declaración de los Derechos de los Pueblos de Rusia”, adoptada por el gobierno de los *soviets* el 15 de noviembre de 1917, prometía la igualdad a los grupos de diferente raza, admitía la soberanía de los nuevos Estados y el derecho de secesión a las regiones del viejo imperio. No sólo esto, porque entre 1917 y 1918 fueron reconocidas algunas de las nuevas Repúblicas. Seguidamente, la guerra civil y la lucha contra la intervención extranjera significaron también la reconquista de los territorios que se habían separado. Finalmente, sólo Finlandia, Polonia y las tres Repúblicas bálticas lograron mantener su independencia como Estados soberanos.

El recurso a estructuras federales se explica, pues, por las contingencias particularmente graves en las que se iba consolidando el nuevo Estado soviético: era necesario asegurar la unidad, permitiendo un grado suficiente de garantía, por lo menos, a las exigencias lingüísticas y culturales locales y conceder cierta autonomía política.

La Constitución del 10 de julio de 1918 confirió al imperio ruso precedente el título de “República Socialista Federativa Soviética de Rusia”. Tal Estado se constituiría “basándose en una unión libre de naciones libres” (artículo 2). La adhesión al nuevo Estado sería libre, según las decisiones de las diversas Repúblicas nacionales (artículo 8). Por lo tanto, no se nombraban los componentes del Estado federal. El programa del Partido Comunista de 1919 proponía la forma federal “como una de las formas transitorias tendentes a la unificación completa”. En conjunto, la Constitución de 1918 preveía una fuerte centralización, pues los órganos del poder local debían “aplicar todas las decisiones de los órganos superiores”, y “ocuparse de las cuestiones puramente locales” (artículo 61). Sin embargo, el gobierno soviético debía tener en cuenta la recordada

existencia de algunas Repúblicas independientes y estipuló con éstas, en un primer tiempo, auténticos tratados de alianza y de asistencia.

La Constitución del 31 de enero de 1924, precedida por la Declaración sobre la creación de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, afirmaba el carácter de “libre asociación de los pueblos iguales en derecho”, propio del Estado federal, y aseguraba el “derecho de libre secesión” (artículo 4). Se previeron dos niveles de gobierno, el de la Unión y el de las Repúblicas. Éstas participarían en la actividad de la Unión mediante sus delegados al *Soviet* de las Nacionalidades, es decir, en la segunda cámara. Las competencias de la Unión eran determinantes y la práctica confirmó la tendencia centralizadora y el neto predominio de la nación rusa, tanto en el nivel de las Repúblicas como en el de la Unión.

Sin embargo, durante los años veinte se hicieron numerosas e importantes concesiones en favor de las exigencias locales, sobre todo en el campo lingüístico, cultural y económico, en tanto que a las cuatro Repúblicas existentes en 1924 se añadieron otras tres. A finales del decenio, el firme recurso a la colectivización y a la industrialización acentuó la centralización y al mismo tiempo rusificó otras Repúblicas. Se introdujo la noción del “patriotismo soviético”, que despertaba el nacionalismo ruso, y la lucha contra las llamadas desviaciones nacionales asumió proporciones inimaginables, llegando a la destrucción y dispersión de grupos étnicos enteros.

3. *La solución federal en las Constituciones de 1936 y 1977*

Stalin, en la preparación de la Constitución de 1936, decidió mantener la solución federal de tipo leninista. Sin embargo, las Repúblicas federadas tenían que reunir tres requisitos: *a)* no estar circundadas totalmente por el territorio de la Unión; *b)* estar pobladas por la mayoría de la población que les da nombre; *c)* tener por lo menos un millón de habitantes. Además de las “Repúblicas federadas”, se preveían en su ámbito “Repúblicas autónomas”, así como “Regiones autónomas” y “Circunscripciones nacionales”. Los entes territoriales estaban representados en una de las dos cámaras del *Soviet* (Consejo) supremo: el *Soviet* de las nacionalidades, en el cual, según parámetros prefijados, tenían escaños las Repúblicas federadas, las autónomas, las regiones autónomas y las circunscripciones. Además, formaban parte del *Presidium* del *Soviet* supremo, como vicepresidentes, los presidentes de las Repúblicas federadas.

Algunos preceptos constitucionales exaltaban la autonomía de las Repúblicas federadas: carácter voluntario de su participación en la Unión (artículo 13); facultad de secesión (artículo 17); titularidad de los poderes residuales (artículo 15); competencia en materia de relaciones internacionales y de organización militar (artículos 18 a y 18 b). Otros acentuaban la subordinación a la Unión: predominio de la legislación federal en caso de diferencias (artículo 20), teniendo presente que no existía un órgano jurisdiccional que dirimiese eventuales conflictos, perteneciendo tal competencia al *Presidium* del *Soviet* supremo; modificación por la ley federal del territorio de las Repúblicas, salvo su aprobación (artículo 18); revisión de la Constitución federal por parte del *Soviet* supremo por mayoría de dos tercios (artículo 146) sin intervención directa de las Repúblicas; facultad del *Soviet* o de su *Presidium* de anular las leyes de las Repúblicas y del Consejo de Ministros, así como de anular los actos de los consejos de ministros de las Repúblicas (artículo 14 d); ausencia de magistraturas de las Repúblicas (capítulo IX); control centralizado de la *Procuratura* (artículos 113 y ss.); competencia federal en materia de presupuesto y dependencia de las Repúblicas en tal materia a la aprobación central (artículo 19).

En realidad, las competencias federales cubrían la parte más importante de las posibilidades de intervención dada la extensión del precepto constitucional (artículo 14), que hacía poco significativa la cláusula de los poderes residuales de las Repúblicas (artículo 15). En cuanto a la competencia en materia de relaciones internacionales, se introdujo una enmienda en 1944 para obtener un escaño para cada República dentro de las Naciones Unidas, que estaba por constituirse (y que conduce a un compromiso conforme al cual sólo Ucrania y Rusia blanca obtuvieron un escaño, aparte de la Unión). Igualmente, en materia militar las competencias permanecieron sobre el papel, como igualmente era del todo teoría la facultad de secesión atribuida a las Repúblicas. En la práctica, el federalismo ruso, que tenía carácter “plurinacional” y no “pluriestatal”, mirando a satisfacer algunas exigencias de los grupos étnicos más significativos, se ha caracterizado por una profunda *centralización*, sea debido a la unicidad política, propia del sistema de partido único, sea a causa de la posición preferente de la nación rusa respecto a otras numerosas nacionalidades que forman parte de la Unión.

La Constitución de 1977 ha consolidado los principios previstos en la Constitución anterior de 1936. La URSS se define como: “Estado federal

plurinacional unitario” (artículo 70, 1), en el que los diversos componentes se consideran según criterios paritarios. Se mantiene la distinción entre Repúblicas federadas, Repúblicas autónomas, regiones autónomas y circunscripciones autónomas. Con referencia en particular a las Repúblicas federadas, se confirma su participación voluntaria en la Unión (artículo 70, 1), el derecho de secesión (artículo 72), la taxatividad de las competencias establecidas en la Unión (artículo 73), su consentimiento previo a modificaciones territoriales (artículo 78) y la competencia en materias de relaciones internacionales (artículo 80). Sin embargo, se consagra la superioridad del derecho federal (artículo 74) y el sometimiento de las Constituciones de las Repúblicas a la de la Unión (artículo 76, 3). Se confirma al *Soviet* de las Nacionalidades como segunda cámara federal, en la que están representadas las diversas entidades autónomas (artículo 110, 31) y se confirma, igualmente, la participación en el Consejo de Ministros de la URSS de los presidentes del Consejo de las Repúblicas federadas (artículo 129, 2). Los órganos federales, y en particular el *Presidium* del *Soviet* supremo, mantenían el derecho de anular los actos de los órganos de las Repúblicas federadas (artículos 121, 7 y 134) y de controlar la observancia de la Constitución federal por medio de los órganos republicanos (artículo 121, 4). La Corte Suprema vigilaba también la actividad de las cortes de las Repúblicas, encontrándose por encima de éstas (artículo 153, 1). Los procuradores en todos los niveles de autonomía territorial estaban rígidamente subordinados al procurador general de la URSS (artículo 166). La Constitución de la URSS podía ser revisada por el *Soviet* supremo sin el concurso directo de las Repúblicas federadas (artículo 174).

La ley de revisión del 1o. de diciembre de 1988 confirmaba sustancialmente el diseño de la Constitución de 1977 en materia de relaciones entre la Unión y las Repúblicas federadas. Modificaciones que concernían, sin embargo, a la composición de la asamblea parlamentaria, introduciéndose así el Congreso, formado por un tercio de miembros elegidos en circunscripciones fundadas sobre la distribución territorial en función de las diversas nacionalidades (tal de asegurar treinta y dos escaños a cada República federada, once escaños a cada República autónoma, cinco escaños a cada región autónoma y 1 escaño a cada circunscripción autónoma) (artículo 109), si bien manteniéndose el *Soviet* de las Nacionalidades como componente de un *Soviet* supremo bicameral elegido por el Congreso.

4. *La solución federal en Checoslovaquia*

Checoslovaquia tuvo con las Constituciones de 1948 y de 1960 una estructura estatal unitaria. Sin embargo, pese al predominio de los checos, la exigencia de autonomía de los eslovacos hallaba sólidos precedentes en el tiempo, de modo que con motivo del llamado “nuevo curso” se planteó una reestructuración del Estado. A pesar de la ocupación militar por parte de los países del Pacto de Varsovia, la ley constitucional del 27 de octubre de 1968 transformó Checoslovaquia en un “Estado federal” constituido por dos Estados, de los checos y de los eslovacos, cada cual con un propio Consejo Nacional y con su propio gobierno (artículos 1 y ss.). La Asamblea federal (artículos 29 y ss.) está formada por la Cámara Popular, de base nacional, y por la Cámara de las Nacionalidades, con representación idéntica de los dos Estados miembros. Se establece también una Corte Constitucional federal (artículos 86 y ss.) y una Corte Constitucional en cada Estado miembro. Forman parte del gobierno federal (artículos 66 y ss.) los dos primeros ministros de los Estados miembros. Las competencias se reparten entre el Estado federal y los Estados miembros, existiendo competencias de entrambos y competencias concurrentes, pero reconociéndose siempre la preeminencia de la legislación federal (artículos 7 y ss.). Después, la ley constitucional del 22 de diciembre de 1970 acentuó las competencias federales en materia de economía, mientras que, en general, la “normalización” y la anulación de la llamada liberalización del régimen acentuaban la incidencia de las decisiones del partido.

5. *La solución federal en Yugoslavia*

En Yugoslavia, las relaciones entre las diversas nacionalidades fueron siempre un problema de máxima importancia, y ya antes de la Segunda Guerra Mundial a Croacia le fue reconocido un estatuto autónomo (1939). Después de la guerra (1946) se adoptó una Constitución federal fielmente inspirada en la estaliniana de 1936. La expulsión de Yugoslavia del *Cominform* en 1948 supuso el inicio de una compleja evolución constitucional, caracterizada por el recurso a soluciones originales (ley de revisión de 1953, Constitución de 1963, Constitución de 1974, así como numerosas enmiendas introducidas en varias épocas). Respecto a los

problemas de la garantía de las autonomías hay que recordar el amplio espacio dado a la descentralización económica-productiva mediante la llamada “autogestión”, y la función fundamental reconocida a los municipios como entes territoriales dotados de extensísimas competencias a nivel local (“comunidades autogestionarias y sociopolíticas fundamentales”: artículo 96, Constitución de 1974).

La Constitución de 1974 confirmaba el principio federal. Se asignan al Estado federal atribuciones exclusivas que se enuncian de modo analítico, correspondiendo el resto a las diversas comunidades territoriales (artículo 281). Según la organización constitucional prevista (parte III de la Constitución), el Estado federal comprende seis Repúblicas federales y dos provincias autónomas. La Asamblea Federal está formada por dos consejos (cámaras): el Consejo Federal y el Consejo de las Repúblicas y de las Provincias (artículo 284), compuesto por los delegados de las asambleas de las mismas, con idéntica representación (veinte por cada República y doce por cada provincia). La presidencia federal está compuesta por un miembro de cada República o provincia más el presidente de la Liga de los Comunistas, para un total de nueve miembros (artículo 321). El Consejo Ejecutivo (gobierno), ligado mediante relación fiduciaria a la Asamblea y elegido por ésta, comporta entre otras cosas la presencia de una representación paritaria de las Repúblicas y de las provincias (artículos 346 y ss). La Corte Constitucional federal está formada por un presidente y por trece jueces elegidos por la Asamblea, dos por cada República y uno por cada provincia (artículo 370). Además, la revisión de la Constitución comporta el acuerdo preventivo del Consejo Federal (primera cámara) con las asambleas de los entes territoriales y la sucesiva ratificación por parte de los órganos de todas las Repúblicas y provincias (artículo 398).

De lo anteriormente expuesto resulta evidente la *extensión de la función reconocida a las comunidades territoriales* (Repúblicas y provincias), que están representadas prácticamente en cada nivel en los diversos órganos constitucionales, y que eran titulares de una participación determinante en materia de revisión constitucional y se les reconoce un teórico derecho de secesión. Sin embargo, no debe olvidarse ni la importancia de las facultades de dirección y de coordinación reservadas al Estado federal y la exclusividad de competencias importantes, ni la función de uniformación y de cohesión impresa a las múltiples entidades autónomas por el partido.

6. *El régimen de las autonomías en China*

China tiene una antigua tradición en el sector de la organización estatal, y a pesar de la presencia de numerosos grupos étnicos diferentes, la extensión del territorio siempre ha planteado en primer plano el problema de la cohesión y de la eficiencia del aparato central del Estado. Las Constituciones de la República Popular China de 1954, 1975, 1978 y 1982 prevén que China es un Estado “unitario y multinacional”.

La Constitución de 1954 dictaba el principio de la garantía de los grupos étnicos, asegurándoles el derecho al uso de la lengua y preveía la posibilidad de reconocer autonomía a algunas regiones que, sin embargo, permanecían como “parte integrante de la República Popular China” (artículo 3). Se establecían regiones, distritos y circunscripciones dotados de autonomía, con ordenamientos semejantes a los de los órganos descentralizados del Estado y la obligación de conformarse a la Constitución y a la ley (artículos 67-72).

La Constitución de 1975 confirmaba el carácter unitario, si bien reconociendo la posibilidad de *autonomía* a entes que eran “partes inseparables” del Estado y garantizando el equilibrio entre las nacionalidades, en cuanto “todas las nacionalidades tienen iguales derechos. Es necesario oponerse al chauvinismo o patriotismo de la grande nacionalidad y al chauvinismo de la nacionalidad local” (artículo 4). Una norma particularmente concisa se refería a las autonomías territoriales en el capítulo relativo a la estructura del Estado, previendo que las “regiones autónomas, las prefecturas autónomas y los distritos autónomos son todos territorios con autonomía nacional”. Tales entes tenían los poderes de órganos estatales descentralizados y, además, “podían ejercer la autonomía en los límites de los poderes que se les confirieron por ley” (artículo 24). Como es evidente, la normativa constitucional no ofrecía muchos elementos para definir de modo completo el sistema de las autonomías territoriales. Entre otras cosas conviene recordar que las “comunidades populares”, instituidas en 1958, los “comités revolucionarios” de 1965, y las “asambleas populares locales” (artículo 21 de la Constitución) y los respectivos “Comités revolucionarios” (artículo 22 de la Constitución), eran parte integrante del Estado, se definían como *órganos locales del poder estatal*, y se reagrupaban en diversas dependencias territoriales, siendo la más amplia la provincia, que se definía como directamente subordinada a la autoridad central (artículo 21 de la Constitución). En cuanto a los en-

tes que la Constitución definía *autónomos* (ex artículo 24), existían cinco regiones, 29 prefecturas y 69 distritos autónomos.

La Constitución de 1978 confirma que China es un “Estado unitario plurinacional” en el cual todas las nacionalidades tienen los mismos derechos (artículo 4, 11). En este marco unitario se reconocen *autonomías* a aquellas zonas en las que las minorías nacionales viven en “comunidad-compacta” (artículo 4, 2). Las autonomías se articulan según diversos niveles: región autónoma, prefectura autónoma, circunscripción autónoma, todas con sus correspondientes asambleas populares de las que dependen como órganos ejecutivos otros tantos comités revolucionarios (artículo 38, 1). Los principios que rigen esta organización deben estar conformes a los previstos por los órganos del poder estatal (artículo 38, 2), estos últimos son confirmados en las figuras organizativas de las asambleas populares locales (artículo 35) y en los correspondientes comités revolucionarios (artículo 37). Todas las funciones de los órganos autónomos deben desarrollarse en el marco de la Constitución y de las leyes y la eventual adopción de normativas para satisfacer las exigencias de las nacionalidades que están representadas en las asambleas locales debe someterse a la aprobación del Comité Permanente de la Asamblea Popular Nacional (artículo 39). Además, los órganos centrales tienen la obligación de tutelar las áreas de autonomía nacional (artículo 40).

La Constitución de 1982 retoma de manera extensa la disciplina de las autonomías que deben reconocerse a las nacionalidades minoritarias: se confirma la igualdad de las diversas nacionalidades, consagrándose una amplia garantía estatal de los intereses de las minorías, prohibiéndose actos discriminatorios, consagrando el compromiso de intervenciones económicas para favorecer el desarrollo, garantizándose las particularidades lingüísticas y culturales, y estableciendo estructuras de autonomía a nivel regional para las “minorías nacionales que viven en grupos compactos” (artículo 4). En particular se establecen regiones, departamentos y distritos de autonomía nacional (artículo 30).

Las diversas nacionalidades deben representarse en la Asamblea Popular (artículo 59, 1) y en su comité restringido (artículo 65, 2), mientras que entre las comisiones permanentes de la Asamblea la Constitución prevé una Comisión de las Nacionalidades (artículo 70). Además, el gobierno (Consejo para los Asuntos Estatales) se ocupa habitualmente de las cuestiones que afectan las nacionalidades, entre éstas, la delimitación territorial de las distribuciones de las entidades autónomas (artículo 89,

11 y 15). En la parte relativa al ejercicio de la función jurisdiccional, la Constitución asegura a quienes pertenecen a las nacionalidades minoritarias el derecho al uso del propio idioma en los procesos judiciales, mientras en las regiones en que existen minorías “en grupos compactos” el uso de la lengua minoritaria se vuelve oficial, debiéndose desarrollar en tal idioma el proceso y debiéndose redactar en el mismo idioma los diversos actos (artículo 134).

Regiones, departamentos y distritos autónomos son gobernados por asambleas electivas —elegidas directamente por los respectivos censos electorales (artículo 97, 1)—, que expresan propios órganos de gobierno y administración (*cf.* artículo 112). Las asambleas adoptan, en el cuadro de la legislación, medidas normativas necesarias para satisfacer las exigencias nacionales (artículo 99, último párrafo) y estatutos y reglamentos sometidos a la comprobación preventiva de la comisión permanente de la Asamblea nacional (artículo 116), mientras los órganos de gobierno, además de la actividad de gestión en diversos sectores, emiten actos normativos y administrativos, ejecutan deliberaciones de las asambleas así como también los actos de órganos estatales (artículo 107). La Comisión Permanente de la Asamblea tiene un poder general de anulación de los actos contrarios a la Constitución y a la ley (artículo 67, 8). A las regiones autónomas les es asegurada autonomía financiera (artículo 117).

En general, si bien manteniendo la estructura unitaria que permite a los órganos del poder estatal y al partido comunista una dirección sustancial y un control de las entidades descentralizadas, la Constitución de 1982 ha ampliado considerablemente el ámbito formal de las autonomías reconocidas a las diversas comunidades nacionales comprendidas en los confines de la República Popular.

SECCIÓN III

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES
SOBRE LAS INSTITUCIONESI. SOBERANÍA POPULAR Y UNIDAD DEL PODER ESTATAL:
ÓRGANOS Y FUNCIONES

Los conceptos relativos a la organización y a las funciones propias del Estado socialista, en cuanto máxima expresión institucional del poder político, son en gran parte similares a aquellos familiares al Estado de derivación liberal, aunque las características propias de la forma de Estado socialista conducen a la utilización de éstos de manera peculiar: como primera aproximación se recuerda que la homogeneidad política de la sociedad, inspirada en una ideología única y en un conjunto coherente de directivas programáticas preestablecidas por el partido comunista, excluye de modo radical formas de oposición política y, por consiguiente, según la doctrina oficial, no necesita de una *articulación* entre órganos constitucionales destinada a permitir su actuación (también) con fines de control y garantía recíproca. Por ende, se rechaza decididamente el principio de separación de poderes, para sustituirlo con el de la *unidad del poder*.

La unidad del poder estatal se justifica a nivel doctrinal gracias al supuesto del *carácter popular de la soberanía*: el concepto de pueblo coincide con el de la clase obrera y con los grupos sociales que se alían a ella aceptando el papel dirigente (*cf.* Constituciones: URSS, 1977, artículo 2, 1; Rumania, 1965, artículo 2, 1; Checoslovaquia, 1960, artículo 2; República Democrática Alemana, 1968, revisada en 1974, artículo 2, 1; Yugoslavia, 1974, artículo 3; Albania, 1976, artículo 5, 1; Cuba, 1976, artículo 4; China, 1978, artículo 3, y 1982, artículo 2; Vietnam, 1980, artículos 2 y 3).

Desde el punto de vista operacional la soberanía popular se manifiesta a través de formas de intervención directa o mediante delegación a asambleas representativas elegidas sobre base popular que asumen una posición preferencial en el marco de los órganos del poder estatal.

A propósito de la unidad del poder estatal y de la preeminencia de la asamblea, siempre definida como órgano supremo, debe indicarse que existen por lo menos dos líneas tendenciales en el debate doctrinal de los Estados socialistas. Por una parte se afirma que el poder soberano pertenece al pueblo, el cual lo confía delegándolo a la asamblea, que a su vez lo transmite a otros órganos (sistema de delegación en cadena o denominado también en “*cascada*”). Por otra parte se afirma que el poder entendido unitariamente se distribuye entre varios órganos colegiados, cada uno de los cuales dispone plenamente de atribuciones según un principio de competencia que aumenta cuanto más elevada es la posición del órgano (llamada dimensión del poder). Esta opinión se confirma en la reglamentación introducida progresivamente mediante los textos constitucionales que asignan de manera previa a diferentes órganos esferas propias de competencia (las cuales no deberán cambiarse, salvo revisiones constitucionales).

No obstante, es cierto que, en última instancia, es la asamblea la que adopta y modifica la Constitución pudiendo, pues, incidir en la posición de los otros órganos del poder estatal en el ámbito de revisión (subsiste como válido el principio de delegación, pero el mecanismo institucional lo hace rígido). Parece difícil discutir que exista una jerarquización entre los órganos constitucionales, pues se pueden graduar las competencias en varios niveles (órganos superiores del poder y órganos ejecutivos-administrativos, pero además, por ejemplo, se da una posición diferente entre los primeros de la asamblea respecto al *Presidium*). Todo esto es claro visto en el plano formal, en cuanto sustancialmente en el vértice de la jerarquía de las estructuras estatales se encuentra el partido y en particular su secretario y los miembros del comité central, todos a la vez titulares de órganos estatales.

Por lo tanto, el poder estatal es concebido como un todo unitario y los órganos del poder estatal son considerados repartos internos de tal estructura unitaria, haciéndose indispensables por razones organizativas, con el fin de permitir un correcto desenvolvimiento de las funciones públicas.

Las funciones individuadas por la doctrina oficial y que emergen de los textos constitucionales, por lo general se presentan como:

- a) Ejercicio del poder del Estado, en general identificable como función de dirección política, que se manifiesta también mediante las

- funciones constituyente, de revisión, legislativa: estas funciones son ejercidas por los órganos del poder estatal a nivel central y local.
- b) Ejercicio de actividades ejecutivas, referidas al concepto de actuación normativa y a directivas puestas en marcha por órganos del poder estatal, y por ende al concepto de administración: tal función es confiada a los órganos de las administraciones centrales y locales.
 - c) Ejercicio de la actividad jurisdiccional dirigida a eliminar las violaciones de la ley, asignada a jueces independientes y subordinados a la ley.
 - d) Ejercicio de la actividad encaminada a asegurar el respeto de la legalidad, mediante una vigilancia general sobre la acción de los órganos de la administración que permite dirigir también toda iniciativa oportuna a los órganos del poder estatal y a los jueces, dirigida a eliminar las violaciones de la legalidad: esta función es atribuida a la *Procuratura*.

II. FORMAS DE CONTROL INTERNAS A LA ESTRUCTURA ESTATAL

Sin embargo, el rechazo del principio de separación y la consagración del principio de unidad del poder no parece que puedan proporcionar una visión realista y completa de las instituciones que se desarrollaron, también mediante previsiones formales de las Constituciones, en los ordenamientos socialistas. En efecto, si es cierto que la unidad del poder estatal por lo general se garantiza por la vigencia del principio del centralismo democrático y por una estructura jerárquica de los ordenamientos (*cf. infra*, apartado V), también es cierto que en los mismos ordenamientos existen (de manera contradictoria) varios centros de representación de las diversas instancias e intereses que terminan por balancearse permitiendo formas de control recíproco. Esto significa que, también en los ordenamientos políticamente homogéneos y en ausencia de formas de oposición política garantizadas, cualquier forma de garantía llevada a cabo mediante el control interorgánico existe. Tal observación se sustenta con raros indicios por la doctrina de los países socialistas.

Las formas de control y de garantía son brindadas, entre otras: por el dualismo Estado-partido; por la distinción admitida entre diversas cate-

gorías de órganos estatales; por el control ejercido por los órganos jurisdiccionales y parajurisdiccionales, por el control popular y de las *procuraturas* y por las cortes constitucionales (donde estén previstas); por la limitación de las instituciones representativas por obra de las instituciones de democracia directa; por la articulación del poder entre estructuras centrales y periféricas, especialmente en los ordenamientos federales; por la subdistinción entre órganos civiles y militares, especialmente en algunos ordenamientos.

III. FORMAS DE CONCENTRACIÓN DEL PODER EN SITUACIONES DE CRISIS

El mencionado rechazo del principio de separación y la consagración del principio de unidad del poder, en los ordenamientos ya examinados, parecerían a primera vista la causa de superación de los fenómenos de *concentración* de poder, con suspensión de las normativas constitucionales vigentes en periodos normales, de las cuales hacen uso los ordenamientos de derivación liberal con separación de poderes durante las emergencias internas e internacionales. En realidad, la situación que se verifica es diversa, ya que también en los Estados socialistas las situaciones de peligro provocan derogaciones a las Constituciones y fenómenos de *ulterior concentración* de poder en favor de los órganos estatales. Con relación a lo anterior, se verifican tanto las hipótesis de concentración por fuera de previsiones constitucionales que facultan, como las hipótesis en las cuales la concentración es contemplada preventivamente por las disposiciones constitucionales.

Entre las soluciones *no previstas formalmente* en los textos escritos se puede citar el caso del Comité Militar que gobernó las provincias meridionales de Vietnam antes de la adopción de la nueva Constitución de 1980. Otro ejemplo lo ofrece el Consejo Militar de Salvación Nacional constituido en Polonia en 1981, que propuso de manera vinculante al Consejo de Estado la proclamación de la ley marcial (12 de diciembre de 1981) con el fin de reprimir el movimiento anti-régimen guiado por los sindicatos libres. El ejemplo polaco, que posiblemente es el más conocido, indica que prescindiendo de habilitaciones constitucionales preventivas en casos de emergencia pueden derogarse las competencias de los órganos del poder estatal —en el caso en examen: *Seim* (Parlamento) y

Consejo de Estado (comité restringido)— también instituyendo órganos *ad hoc*, no previstos en las Constituciones, que asumen el poder de dirección política.

Pasando a las *hipótesis previstas por los textos constitucionales*, debe recordarse que la competencia para deliberar sobre los estados de crisis interna e internacional corresponde a la asamblea o a su comité restringido durante los periodos comprendidos entre las sesiones de la primera. La distinción entre peligro para la seguridad exterior o interior surge con claridad tan sólo en algunas Constituciones (véase, por ejemplo, el artículo 33 de la Constitución polaca revisada mediante ley del 20 de julio de 1983).

El comité restringido concentra en sí los poderes, también normativos, mediante la adopción de decretos que modifican o abrogan las leyes en caso de guerra y en caso de que las circunstancias excepcionales impidan el funcionamiento regular de la Asamblea (*cf.* Constitución de Bulgaria, 1971, artículos 94 y 95; Ley Constitucional checoslovaca núm. 143 del 27 de octubre de 1968, artículo 58; Constitución de la URSS, 1977, artículo 122; Constitución china, 1982, artículo 67; Constitución de Rumania, 1965, artículo 64). El tenor literal de los textos constitucionales permite a las intervenciones operables durante las emergencias una amplia posibilidad de *suspender* la normativa formalmente prevista: el único límite repetido en todas las Constituciones consiste en la prohibición de modificar el texto constitucional durante las emergencias (a título de ejemplo puede citarse el artículo 317 de la Constitución yugoslava de 1974, que permitía durante el estado de guerra, por exigencias de defensa nacional, la suspensión de las normas relativas a la adopción de las leyes, a las libertades y derechos del ciudadano, y a los derechos de las organizaciones de autogestión).

IV. DEMOCRACIA DIRECTA Y REPRESENTATIVA

La soberanía popular por lo general se ejerce a través de los órganos del poder estatal y en particular mediante la asamblea, órgano representativo formado con base electiva; el *principio representativo* es la regla en todas partes, y casi todas las Constituciones socialistas se han inspirado en el artículo 31 de la Constitución de la URSS de 1936, previendo que la asamblea ejerce los derechos conexos a la soberanía popular,

mientras las instituciones de democracia directa tienen naturaleza excepcional, si bien representan un contrapeso útil respecto a las instituciones representativas.

En todos los ordenamientos socialistas la asamblea nacional electiva formada con voto directo (con algunas excepciones importantes, como se analizará más adelante) de los ciudadanos es considerada el *máximo órgano del poder social*. Sin embargo, estos órganos representativos supremos no se pueden confundir con el Parlamento de los Estados burgueses, según el parecer de la doctrina oficial, que pone de relieve cómo en los ordenamientos socialistas se prevén numerosos *institutos democráticos* que aseguran una participación directa del ciudadano en la gestión del poder, como también un nexo estrecho necesario entre los órganos representativos y otros órganos estatales. Entre las medidas organizativas utilizadas que llevan a obtener correctivos al principio de representación a través de la asamblea, se recuerdan las siguientes: *a)* el partido marxista-leninista, genuino intérprete de las exigencias de las masas, se apodera de todos los órganos estatales y por ende se encuentra en grado de orientar los comportamientos de los órganos supremos del Estado hacia objetivos realmente democráticos; *b)* el sistema de los órganos estatales está estructurado en modo de garantizar al máximo la democracia, en cuanto la asamblea representativa nombra a los titulares de los otros órganos estatales, los controla y eventualmente los revoca; el mismo presidente monocrático (donde sea previsto), debería ser políticamente responsable frente a la asamblea; *c)* además del principio electivo, que se acoge como regla general, se atribuye una gran importancia al sistema de enlaces entre el diputado y el propio electorado, con obligación de información constante por parte del primero sobre la actividad desarrollada y con posibilidad de revocación de quien ha sido elegido; *d)* el papel cada vez más amplio de las denominadas *organizaciones sociales* (sindicatos, asociaciones femeninas y juveniles, artísticas, técnicas, literarias, etcétera). Estas organizaciones, separadas formalmente de la estructura estatal, persiguen intereses políticamente relevantes y homogéneos respecto a los intereses del partido y del Estado, tienen derecho de iniciativa legislativa, son consultadas por los órganos estatales y adoptan actos normativos y administrativos de común acuerdo con órganos de la administración estatal.

Entre los instrumentos que se pueden avecinar propiamente a los denominados de *democracia directa* se encuentran los siguientes:

- a) El *referéndum*, previsto solamente por algunas Constituciones (artículo 67 de la Constitución de Albania; artículo 53 de la Constitución de la República Democrática Alemana; artículo 73 de la Constitución de Bulgaria; artículo 30 de la Constitución de Hungría; artículos 5 y 108 de la Constitución de la URSS; artículos 89 y 146 de la Constitución yugoslava), y en la práctica se reveló como un instrumento utilizado raramente.
- b) La *participación de los ciudadanos*, mediante diversas asociaciones vinculadas al partido, al procedimiento de formación de textos constitucionales y legislativos, misma que ha sido reconocida también por algunas previsiones constitucionales (artículo 65, 3 de la Constitución de la República Democrática Alemana de 1968).
- c) El reconocimiento a los ciudadanos de ejercer una forma de *control* sobre la actuación de los órganos estatales mediante el derecho a proponer cuestiones y formular propuestas, facultad regulada diversamente por las diferentes legislaciones.
- d) La disciplina de formas de *democracia económica* que permite la participación activa de los trabajadores en la dirección de empresas productivas: tal fórmula es distintamente regulada en los diversos ordenamientos, y en Yugoslavia asumió características particulares, en cuanto la unidad de base de autogestión económica constituía también la base del sistema electoral designando los delegados para las varias asambleas de las organizaciones sociopolíticas.

V. EL CENTRALISMO DEMOCRÁTICO Y LA DOBLE DEPENDENCIA

El *centralismo* se relaciona, en la organización estatal, con el principio análogo y característico del partido (*cfr.*, por ejemplo, el Estatuto del PCUS de 1961, artículo 19) que comporta: 1) la elección de todos los órganos directivos; 2) la rendición de cuentas de los órganos electivos; 3) la disciplina de partido y la subordinación total de la minoría a la mayoría, y 4) la naturaleza taxativamente vinculante de las decisiones de los órganos superiores respecto a los inferiores. En el nivel de la Constitución estatal se dispone “la electividad de todos los órganos del poder estatal de abajo hacia arriba y su subordinación al pueblo, la obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores respecto a los inferiores” (Constitu-

ción de la URSS de 1977, artículo 3; véase, además, Constitución de Albania de 1976, artículo 11; Constitución de la República Democrática Alemana de 1968, artículo 47, 2; Constitución china de 1975, artículo 3, 2 y de 1978, artículo 3, 2; Constitución cubana de 1976, artículo 66).

Al principio centralista se conecta el de la *doble dependencia* jerárquica, según el cual: 1) todo órgano del poder estatal depende horizontalmente de sus electores y verticalmente del órgano del poder estatal de rango superior; 2) cada órgano de la administración estatal depende horizontalmente del órgano electivo del propio nivel que lo nombra y verticalmente del órgano de la administración de rango superior.

Se definen como órganos del “poder estatal” los órganos colegiados representativos formados sobre base electiva en diferentes niveles (consejos), desde el ámbito local restringido hasta la entera comunidad nacional. Por las razones expuestas, se definen formalmente como “sistema unitario de los órganos del poder estatal” a través de los cuales el pueblo ejerce el poder.

En la URSS, donde la articulación de tales colegios es particularmente extensa, los consejos (*Soviet*) de los diputados populares, que luego de la reforma de 1988 fueron integrados por los nuevos congresos a nivel federal y republicano, comprendían: el *Soviet* supremo de la Unión, los de las Repúblicas federadas, los de las Repúblicas autónomas, los regionales y los de las circunscripciones autónomas, de distrito, ciudad, distrito urbano, poblados y aldeas (*cf.* artículo 89 de la Constitución de 1977). Todos los demás órganos estatales estaban subordinados al *Soviet* (artículo 2, 30). En particular dependían de los consejos de los “órganos de administración” instituidos en cada nivel de órgano de consejo. Por ejemplo: el Consejo de Ministros de la URSS, órgano administrativo superior vinculado al *Soviet* supremo por el cual es formado y del cual depende (artículos 128 y ss.); el Consejo de Ministros de la República federada, que se hallaba en relación análoga con el *Soviet* supremo de la misma República (artículo 140); el Consejo de Ministros de la República autónoma respecto al correspondiente *Soviet* supremo (artículo 144); en fin, los comités ejecutivos en niveles inferiores respecto a los correspondientes *Soviet* (artículo 149).

La administración de justicia responde a análogo criterio organizativo. Todos los jueces son nombrados siguiendo una elección popular directa o indirecta, mediante asambleas de ciudadanos o por parte de los *Soviet*

competentes, incluso los miembros de la Corte Suprema elegidos por el *Soviet* supremo. Así se crea una dependencia de los jueces hacia el respectivo colegio electoral (artículos 152 y ss.), como hacia los jueces de nivel superior. En cuanto a la *Procuratura* se establece una excepción, ya que tan sólo el procurador general se elige y depende del *Soviet* supremo (artículo 165), mientras que a los demás miembros de la *Procuratura* de niveles inferiores los nombra el procurador general y responden ante él (artículo 166). En China, en cambio, la *Procuratura* está sujeta a un régimen de dependencia de los organismos del poder estatal en todos los niveles, así que mientras la fiscalía popular suprema es nombrada por la Asamblea Popular Nacional y responde ante ella, las fiscalías populares en diversos niveles son nombradas por y responden ante las asambleas en los niveles correspondientes (Constitución de 1978, artículo 43, 3).

VI. COLEGIALIDAD DE LOS ÓRGANOS

Todos los órganos, tanto los del poder estatal como los administrativos y jurisdiccionales, tanto a nivel central como local, se constituyen según el principio de colegialidad, que tiene como corolario la obligación de la minoría de adecuarse a la voluntad de la mayoría. Sin embargo, existen algunas excepciones importantes sancionadas, formalmente, por las Constituciones. La *Procuratura*, órgano fundamental de control del respeto de la legalidad, está siempre regida, en el nivel central, por un órgano monocrático. En numerosos ordenamientos se ha dado la confirmación o la nueva institución de un presidente de la República, jefe del Estado monocrático, que concentra en sí importantes competencias garantizadas constitucionalmente, si bien es elegido por la asamblea y si bien es teóricamente responsable ante ésta.

Prescindiendo del tenor literal de la Constitución, también en los ordenamientos en que existe un órgano colegiado en el vértice, que por lo regular se identifica con un comité restringido de la asamblea, cualificada siempre como órgano supremo del poder estatal, no se excluye en la práctica la aparición de una tendencia a una dirección monocrática del Estado en favor del *leader* del partido (secretario general o primer secretario), que une en sí la titularidad de un órgano estatal (en general la presidencia del comité restringido de la asamblea). El principio colegiado consagrado en todos los niveles de la organización estatal ha sufrido y

sufre importantes derogaciones, especialmente en el vértice de la estructura del Estado y del partido.

VII. FUNCIÓN CONSTITUCIONAL DEL PARTIDO

El partido se considera por la doctrina oficial como la estructura organizativa que encarna los intereses de la clase proletaria, es decir, del mayor número de la población. El partido posee el correcto conocimiento de los principios científicos del desarrollo y del progreso social y económico contenidos en la doctrina “oficial”, en realidad articulada por diversas interpretaciones (marxismo-leninismo, maoísmo, titoísmo, etcétera) y constituye una “*vanguardia*” de las masas que las guía hacia metas precisas. Como vanguardia, el partido está formado necesariamente por una elite. Este planteamiento fue codificado, claramente, en el artículo 126 de la Constitución de la URSS de 1936: “...los ciudadanos más activos y más conscientes que forman parte de las filas de la clase obrera y de otros estratos de los trabajadores se unen al Partido Comunista (bolchevique) de la URSS, que es la vanguardia de los trabajadores en su lucha por la consolidación y desarrollo del régimen socialista y representa el núcleo directivo de todas las organizaciones de trabajadores, tanto sociales como estatales”. La concepción del partido como organismo de vanguardia se ha extendido a la generalidad de las Constituciones. Entre los ejemplos más recientes aparece el de la Constitución china de 1978: “...la clase obrera ejerce la dirección del Estado por medio de su grupo de vanguardia, el Partido Comunista chino” (artículo 2). De la esencia del partido como vanguardia se desprende que en la fase de dictadura proletaria el partido ejerce la *totalidad del poder estatal* imprimiendo con sus directrices y con sus decisiones la orientación a todos los órganos del aparato. Según los criterios del régimen del socialismo real, “la dictadura del partido de la clase obrera” ha sustituido a la dictadura del proletariado y en ciertos casos a la dictadura del vértice del partido.

1. *Funciones*

La *función* del partido se define, en primer lugar, como conquista del poder e instauración de la dictadura del proletariado, y por lo tanto consiste en crear y perfecciona las condiciones del socialismo para luego pasar a

la fase conclusiva del comunismo. Debido a estas funciones primarias y a ser la expresión más alta de la clase que asciende al poder, se considera al partido como *núcleo dirigente* del Estado. Este carácter de suprema dirección del Estado se confirma repetidamente en favor de todos los partidos comunistas en el poder y se delinea cada vez más ampliamente en los mismos textos constitucionales, si bien con diverso grado de intensidad (véase Constitución de la URSS de 1977, artículo 6; Constitución china de 1954, preámbulo, de 1975, artículo 2 y de 1978, artículo 2; Constitución de la República Socialista Checoslovaca de 1960, artículo 4; Constitución de la República Popular Polaca, según las enmiendas de 1976, artículo 3). Es muy significativo subrayar, con la doctrina oficial, que el papel directivo del partido se introduce en las normas constitucionales configuradoras de la parte inicial de las Constituciones, cuando definen el sistema político, mientras que en el pasado, siguiendo el modelo del artículo 126 de la Constitución de la URSS de 1936, la totalidad de las Constituciones mencionaba al partido indirectamente, con respecto al papel de los ciudadanos más conscientes y activos en la participación en el partido mediante la asociación política.

Sustancialmente, el partido y sus órganos dirigentes asumen las decisiones fundamentales de dirección de la vida estatal, algunas de las cuales son ratificadas por los órganos del poder estatal: el programa del partido es acogido por la Constitución; el comité central del partido se reúne para establecer el orden del día del órgano representativo popular antes de sus sesiones anuales; los textos de las leyes más importantes se deliberan en el comité central del partido y sólo, posteriormente, se ratifican por la *asamblea* o por su *Presidium*; el comité central del partido somete a la asamblea la designación de los nombramientos más importantes (miembros del Consejo de Ministros y el presidente de la República, donde esté previsto); el partido controla mediante el propio aparato el comportamiento de los órganos del poder estatal, de la administración y de la justicia. Además, la integración entre partido y Estado surge de la formación de órganos mixtos Estado-partido: tales órganos, también instituidos según la ley, se forman de común acuerdo entre las estructuras estatales y del partido, presentan sus contribuciones tanto al comité central del partido como a la asamblea electiva y son responsables frente a ambos. Todo esto es posible gracias a la circunstancia por la cual los dirigentes máximos del partido son al mismo tiempo titulares de los órganos estatales. Estas características señalan cómo el partido es en realidad

un verdadero *órgano de Estado*, más que un órgano de la sociedad que se encuentra en la base del Estado. Esto se explica considerando que el partido por lo regular es “único”, y se le considera como el *único organismo político con funciones de dirección* permitido en el ámbito del ordenamiento estatal.

2. *Relación entre partido y Estado*

Si existe una concordancia tendencial sobre la función suprema de dirección del Estado por parte del partido, en cambio no parece claro en el plano doctrinal si el partido se considera, con toda seguridad, identificado con el Estado, o si por el contrario partido y Estado han de considerarse como estructuras distintas entre ellas. La tendencia más reciente, en los ordenamientos socialistas consolidados, se orienta en el sentido de considerar de modo más o menos rígido como netamente *separados en el plano formal* los órganos del partido de los estatales. Tal tendencia es paralela a la consolidación del principio de legalidad socialista, que lleva a considerar al partido subordinado a la Constitución (artículo 6, 3 de la Constitución de la URSS de 1977) como un intento evidente de asegurar cierto garantismo también en el Estado socialista. El intento por separar, conceptualmente, el partido del Estado es muy visible en muchas Constituciones socialistas de países europeos y, sobre todo, en la Constitución de la URSS de 1977, donde, después de haber afirmado la función dirigente del partido, todo el texto se apoya en un riguroso estatismo y la presencia del partido sólo es indirecta. Un intento por separar, en el plano formal, la función del Estado de la del partido se halla también en la Constitución china de 1978, en la cual la Asamblea Popular se define como “órgano supremo del poder estatal” (artículo 20), sustrayéndola a una subordinación al partido como establecía la Constitución de 1975 (artículo 16). Pero en realidad, en las dos Constituciones chinas (1975 y 1978), la participación activa del partido y de sus órganos en la actividad estatal emerge de la sistemática del texto constitucional y, por lo tanto, la relación partido-Estado es a veces también formalmente una relación de *identificación*. Sin embargo, se reconoce que también en los ordenamientos socialistas que realizan un esfuerzo para distinguir las funciones del partido de aquellas del Estado, no se excluye que desde el punto de vista *sustancial* el partido tenga una función preponderante. En la práctica, pues, en todos los ordenamientos en cuestión está fuera de discusión que

el partido tiene un poder de dirección y coordinación que condiciona a los órganos estatales, tanto cuando tal poder es formalmente reconocido, como cuando se difumina o sólo se menciona sintéticamente. Desde el punto de vista doctrinal, se señaló antes, el carácter primario de la función del partido es indiscutible.

Sin embargo, la doctrina oficial de los países socialistas no considera al partido cual órgano del poder estatal, aunque no se puede negar la relevancia extrema asumida por el partido en los textos constitucionales más recientes y la verificación de un *paralelismo* preciso entre las estructuras del partido y las estructuras estatales. La justificación de la firmeza con la cual en el campo socialista se rechaza la calificación de órgano debe buscarse en el enfoque tradicional que considera al Estado un *instrumento* del partido, solamente contingente y destinado a ser superado en un futuro, y en la afirmación de la superioridad de las estructuras sociales con respecto a las estatales.

Sin embargo, continuando en el campo de la interpretación de las Constituciones socialistas y de su efectivo ejercicio, una confirmación interesante de la naturaleza de órgano estatal del partido la encontramos en la valoración que del mismo efectúa el *derecho internacional*.

Con relación a lo anterior, en primer lugar debe recordarse cómo el derecho internacional realiza calificaciones propias de cuáles sean las estructuras idóneas que vinculen a un Estado y hagan surgir formas de responsabilidad, y esto, como es absolutamente claro, prescindiendo de las calificaciones realizadas por el derecho constitucional de los diversos Estados. Por consiguiente, y desde esta perspectiva, cuando un partido se encuentre en condiciones de ejercer el poder estatal, éste es considerado por el derecho internacional como órgano del Estado.

En segundo lugar, en la práctica internacional se ha difundido el uso de la firma de tratados internacionales por obra de los titulares que tengan cargos en el partido: siendo considerados estos tratados como tales para todos los efectos del derecho internacional, resulta evidente que el sujeto que suscribe su propia firma es considerado titular de un órgano estatal. Los ejemplos más significativos se tuvieron con respecto a la URSS, en la cual —aunque no se incluyó la ley federal sobre el procedimiento de conclusión de los tratados del 1o. de septiembre de 1978, los titulares de los órganos del partido se encontraban entre los sujetos habilitados para vincular al Estado en el ámbito internacional— tratados importantes fueron firmados por el secretario general del partido (que en

ese tiempo no ejercitaba el cargo de presidente del *Presidium* del *Soviet* supremo) en cualidad formal como tal. Siempre a título de ejemplo, varios escritores soviéticos han invocado el acuerdo entre las delegaciones de los partidos de los países del Pacto de Varsovia (Bratislava, 1968) como base legal para la intervención militar en Checoslovaquia.

En tercer lugar, en la práctica internacional los secretarios generales de los partidos comunistas gozan de trato e inmunidad diplomática idénticos a las de los titulares de los órganos estatales.

Todos estos argumentos parecen confirmar la exactitud de la calificación del partido cual órgano estatal.

3. *Pluralidad de partidos y frente nacional*

El partido es una estructura asociativa que cumple funciones sensiblemente diversas de las que corresponden a los partidos en los ordenamientos pluripartidistas caracterizados por diferencias ideológicas y programáticas, que comportan una efectiva dialéctica entre los partidos y una posibilidad de opciones entre diversas propuestas programáticas por parte de los ciudadanos electores. Esto implica, también, cómo el *pluripartidismo* que aparece en algunos ordenamientos socialistas (por ejemplo en la República Democrática Alemana, Polonia, Bulgaria, Checoslovaquia y China) tiene significado diverso del familiar a los ordenamientos de derivación liberal, en cuanto que la pluralidad de partidos no supone derogación de la *homogeneidad política*, caracterizada por la aceptación, sin excepciones, de la doctrina marxista-leninista y no permite, pues, alternancias entre diversas ideologías y programas. En este sentido, *pluralidad no significa diversidad sustancial*.

En tales ordenamientos se mantuvo la presencia de partidos diversos del comunista, ya que se justificaba por situaciones históricas particulares y de todos modos en el supuesto de que se tratara de partidos de expresión de intereses no antagonistas, aliados con el comunista, dispuestos a aceptar sin reservas el programa y la guía. Tales partidos, en los casos que existían, se reunieron en *frentes nacionales* (o denominados diversamente), en los cuales se reúnen diversas organizaciones sociales y políticas que permiten un nexo estrecho entre los diversos componentes de la sociedad y el partido-guía. Estos frentes disponen de programas homogéneos a los de tal partido y sus funciones a veces son previstas por la Constitución (Constitución de Bulgaria, 1971, artículo 11; Constitución

checoslovaca, 1960, artículo 6; Constitución de la República Democrática Alemana, reformada en 1968, artículo 3, 2; Constitución de Polonia, revisada en 1976, artículo 3, 3; preámbulos de las Constituciones chinas de 1975, 1978 y 1982; Constitución de Vietnam, 1980, artículo 9).

Entre éstas asumen particular importancia la presentación de los candidatos en las listas únicas electorales para los consejos de diverso nivel, siendo garantizada en este caso la presencia (y la elección) de candidatos de los partidos admitidos y, por consecuencia, la presencia de elegidos designados por tales partidos en los diversos órganos del poder estatal.

La valorización del papel del frente nacional y de sus componentes, entre los cuales los partidos menores, donde se admitían, fue efectuada a veces en el marco de tentativas dirigidas a ampliar el papel de la *sociedad* como contraposición a la función siempre dominante del *Estado*. Pero los intentos a su vez desarrollados en Yugoslavia, Checoslovaquia, Hungría y Polonia por instaurar una forma de “pluralismo limitado”, consistente en reconocer relevancia a una pluralidad de grupos de interés, si bien al interno de una sociedad políticamente homogénea guiada por el partido comunista, fracasaron, ya que, admitido por la misma doctrina de los países en cuestión, se revelaron inconciliables con los principios esenciales de los ordenamientos constitucionales en examen.

Particular interés era atribuido a la hipótesis de una valorización del pluralismo partidista al interior de la fórmula del frente nacional guiado por el partido comunista, también ésta superada. El caso polaco es emblemático, en la medida que existía un frente de unidad nacional que incluía dos partidos controlados por el comunista: las vicisitudes en otoño de 1980 habían revitalizado el papel del pluripartidismo (algunas reformas constitucionales fueron propuestas por un partido diverso del comunista) y el papel de los sindicatos, que habían negociado con el gobierno un contrato social que implicaba profundas reformas, bloqueado por la proclamación de la ley marcial del 12 de diciembre de 1981: tras un periodo de profunda crisis, una vez restablecido el principio de rechazo de formas de pluralismo que dieran espacio a intereses antagonistas y a formas de oposición, la ley de revisión del 20 de julio de 1983 modificó el artículo 3 de la Constitución, afianzando así la fórmula del frente: se previó, por tanto, un movimiento patriótico de renacimiento nacional, “plataforma para la unificación de la sociedad por el bien de la República Popular de Polonia y por la cooperación de los partidos políticos, de las organizaciones y asociaciones sociales y de los ciudadanos con prescin-

dencia de su concepción por la vida”. Sin embargo, se mantenía firme el principio de cooperación entre el partido comunista y los otros dos partidos admitidos en vista de la edificación del socialismo. Las reformas constitucionales de 1989-1990 introdujeron modificaciones profundas, entre las cuales la progresiva legalización de los partidos diversos del comunista, hasta el abandono de la misma forma de Estado vigente. El pluralismo partidista fue reconocido también en Estados que continuaban declarándose fieles a los principios del socialismo (*cfr.* capítulos II y III).

4. *Partido único y partido hegemónico*

Según la doctrina más acreditada, en los ordenamientos examinados los sistemas de partido en el Estado socialista pueden responder a dos modelos: el sistema de partido único y el de partido hegemónico.

Ambos, sin embargo, coinciden en el hecho de que el derecho a asociarse en partido pertenece sólo a los trabajadores, de modo que no disfrutan de ese derecho las clases dominantes del pasado, además la ley prohíbe la actividad de grupos que tiendan a oponerse al nuevo orden político socialista. El sistema de *partido único* se caracteriza por la presencia incontrastable de sólo el partido revolucionario de la clase obrera: el partido marxista-leninista. Sin embargo, la presencia del partido único no excluye la de otras organizaciones sociales, políticas, profesionales y sectoriales vinculadas al partido por una relación de colaboración y a la que están subordinadas, como pasaba en la URSS, reagrupadas en el “frente” *de unidad nacional*. El sistema de *partido hegemónico* permite la supervivencia junto al partido-guía marxista-leninista de partidos asociados históricamente a estratos no proletarios de trabajadores. Sin embargo, esta posibilidad jurídica no permite asimilación alguna respecto a los sistemas pluripartidistas liberales, en cuanto: los partidos pueden formarse sólo por trabajadores; todos sus programas son convergentes respecto a los del partido marxista-leninista y no se concibe una oposición entre los mismos; por definición, no puede existir contraste alguno entre los partidos que comparten los mismos principios fundamentales; no se concibe, pues, ninguna contraposición entre el partido del gobierno y las oposiciones minoritarias, ni tampoco una perspectiva de alternancia; las relaciones entre los partidos únicamente son de colaboración; se acepta indiscutiblemente la función guía del partido marxista-leninista y corresponde a este partido la dirección del Estado. El sistema de partido

hegemónico se define también como sistema del “frente” *de unidad nacional*. La doctrina oficial sostiene que también en este último caso examinado, tan sólo el partido marxista-leninista está legitimado para ejercer la dirección política a la que deben adaptarse los demás partidos. La relevancia que tienen los frentes unitarios en algunos ordenamientos se confirma por su reconocimiento a nivel constitucional, como sucede, por ejemplo, en los preámbulos de las Constituciones chinas de 1975 y de 1978.

5. Estructura organizativa

Si es verdad que el partido se considera como propulsor y coordinador de los órganos estatales y sociales, y si su función en la realización de los fines estatales asume una función determinante, se comprende la importancia que se reconoce a su *estructura organizativa* y la atención que se presta a la elección de sus componentes. La admisión en el partido, como en sus organizaciones colaterales (juveniles y sindicales), se hace sobre la base de criterios rígidos selectivos y después de un periodo de prueba por lo menos anual. El *status* de miembro del partido comporta la aceptación de severas reglas disciplinarias y del *centralismo democrático*, a cuyo tenor el individuo puede discutir libremente sólo en el nivel de base, con la prohibición, sin embargo, de intentar formar, previamente, un grupo de miembros en apoyo a su línea, y debe adaptarse a todo lo que se decida por las instancias superiores del partido.

La unidad elemental organizativa es la célula que se centra en el lugar del trabajo, además de tener presente criterios de pertenencia a cierta distribución territorial. Las células se reagrupan en federaciones y en niveles intermedios que componen al partido en el ámbito nacional. En la URSS, por ejemplo, los organismos dirigentes superiores eran la Asamblea General para las organizaciones de base; la conferencia para las organizaciones de barrio, ciudad, distrito, circunscripción, región, territorio; el Congreso para los partidos comunistas de las Repúblicas federadas y para la Unión. En el nivel central el máximo órgano es el Congreso del partido, que a su vez nombra un Comité central, que actuaba en el intervalo del primero, mismo que a su vez nombraba una oficina política restringida. En los ordenamientos socialistas, comprendidos los que sobreviven, el principio electivo halla una aplicación generalizada, aunque por lo regular cubre una cooptación sustancial. Los órganos vértice (oficina

política y secretario del comité central) tienen supremacía indiscutible en el partido. La articulación interna del partido es de carácter vertical favoreciéndose las relaciones entre los niveles inferiores y los superiores, y en cambio, se relegan las conexiones horizontales entre las instancias del mismo nivel. El sistema de enlaces verticales figura para aplicar el principio del *centralismo democrático* que supone una *centralización* eficaz de las decisiones y directrices, pero que, al mismo tiempo, debería permitir una libre discusión preliminar en todos los niveles. De este modo, los órganos directivos centrales pueden conocer los elementos necesarios para adoptar las decisiones. Una vez adoptadas, éstas descienden del vértice a la base sin posibilidad de objeciones incluso por parte de quien opinó de modo divergente en la fase preliminar del debate interno.

Otro principio importante es el de la *dirección colegiada*, según el cual todos los órganos del partido deberán formarse siempre de modo que permitan la presencia de varios titulares, evitando una gestión monocrática del poder. En realidad, este principio se contradice en la práctica, puesto que el secretario del partido asume un papel clarísimamente preferente sobre los miembros del Comité Central y de la oficina política y acumula el cargo estatal más importante.

SECCIÓN IV

LOS ÓRGANOS DEL PODER ESTATAL

I. DISTRIBUCIÓN DE LOS ÓRGANOS

Los órganos del Estado se reparten en cuatro grupos: 1) los órganos superiores del poder estatal, expresión de la soberanía popular, que comprenden la asamblea, su comité restringido, que opera sustituyéndola en los intervalos de las sesiones, y en algunos ordenamientos el presidente de la República; 2) los órganos de la administración estatal central, en particular el Consejo de Ministros, y los órganos de la administración local; 3) los órganos jurisdiccionales, con el tribunal supremo en el vértice; 4) los órganos de la *Procuratura*, dirigidos por un procurador general, que vigilan el respeto de la legalidad. Los vértices de los órganos de la administración, jurisdicción y vigilancia son nombrados y revocados por la asamblea o por su comité de presidencia en los intervalos de las sesiones. A los órganos estatales se unen los órganos de naturaleza mixta estatal y de partido, que dependen de la asamblea o de su colegio restringido y del comité central del partido; por ejemplo, el Consejo de Defensa, el Consejo Supremo para el Desarrollo Económico-Social y el Consejo Central del Control Obrero instituidos en Rumania.

II. ÓRGANOS SUPREMOS DEL PODER
ESTATAL: LA ASAMBLEA

Las asambleas representativas se consideran como los órganos superiores más importantes del poder estatal en cuanto se enlazan con el cuerpo electoral (*cf.* Constituciones: URSS, 1977, artículo 108, 1; Albania, 1976, artículo 66, 1; República Democrática Alemana, 1968, artículo 48; Rumania, 1965, artículo 42; Yugoslavia, 1974, artículo 282; Checoslovaquia, Ley Constitucional 143 de 1968, artículo 29; China, 1978, artículo 20 y 1982, artículo 57; Cuba, 1976, artículo 67). Tienen estructuras monocamerales, exceptuándose los Estados federales en los que

existen Parlamentos bicamerales (Yugoslavia) o tricamerales (URSS, a consecuencia de la ley de revisión de diciembre de 1988).

Las Constituciones fijan la duración de las legislaturas, inicialmente limitadas a un cuatrienio, que en los textos más recientes se encuentra fijada generalmente en cinco años para equipararla a la de los ritmos de los congresos de partido y de los periodos de los programas quinquenales. El término natural de la legislatura puede abreviarse solamente en caso de disolución de la asamblea, ya que en los ordenamientos socialistas ningún otro órgano del poder estatal se encuentra habilitado para decidir la disolución anticipada (*cf.* Constitución de Albania, artículo 68; Constitución de la República Democrática Alemana, artículo 64, 1; Constitución de Bulgaria, artículo 69, 2; Constitución de Hungría, artículo 28, 1). Una excepción controvertida fue la establecida por el artículo 61 de la Constitución checoslovaca, la cual facultaba al presidente de la República a disolver anticipadamente la asamblea federal si en caso de desacuerdo entre las dos cámaras no hubiese tenido éxito el procedimiento de conciliación.

Asumen un interés particular los criterios que inspiran la legislación electoral que condiciona la formación de las asambleas, así como los relativos al *status* del diputado y a la organización interna de las asambleas.

1. *El derecho de voto y las elecciones*

El derecho de voto se ha reservado siempre a los ciudadanos trabajadores, excluyéndose los elementos de las viejas clases dirigentes, en vía de eliminación en la fase transitoria de la dictadura proletaria (está prevista aún la privación del derecho de voto en la Constitución china de 1978, artículo 18, 2, para individuos no “reeducados” conforme a los principios del régimen). Una vez que se fue consolidando el régimen, se afirmó el principio de la *universalidad* del voto, junto al de su naturaleza *directa* (eliminándose, progresivamente, los residuos de elección indirecta, pero con importantes derogaciones, ya que la Asamblea Popular Nacional china no se formó mediante voto directo de los ciudadanos sino a través de las asambleas locales de diverso nivel y de las fuerzas armadas, a tenor de los artículos 21 de la Constitución de 1978 y 59 de la Constitución de 1982; la Asamblea Nacional cubana se eligió por asambleas municipales, en virtud del artículo 69 de la Constitución de 1976; el *So-*

viet supremo de la URSS se elegía en segundo grado por el Congreso, este último en calidad de asamblea elegida mediante sufragio popular directo, a consecuencia de las modificaciones introducidas por la ley de revisión del 1o. de diciembre de 1988) y a su naturaleza secreta (no se respeta siempre a pesar de que exista la posibilidad de usar una cabina que a la vez no es utilizada con frecuencia) (véase, por ejemplo, Constitución de la URSS de 1977, artículos 95 y ss.). El voto es un deber que se observa por la casi totalidad del cuerpo electoral, el cual no ignora las solicitudes de los medios de comunicación masiva. Así, la participación en las elecciones alcanza porcentajes del 100% de los que tienen derecho al sufragio, los cuales, salvo excepciones limitadas, votan por el candidato designado.

La legislación electoral prevé la institución de colegios uninominales (plurinominales en Polonia, República Democrática Alemana, Checoslovaquia) y la asignación de puestos a través del método mayoritario. La regla consolidada es que por cada puesto por proveer se deposita *una sola candidatura* elegida entre las diversas organizaciones (territoriales, sindicales, juveniles, femeninas, culturales, etcétera) que encabezan el partido único o los diversos partidos admitidos, además del comunista, y reagrupados en un *frente* que forma un bloque electoral. En tiempos más recientes se introdujo el principio de la *pluralidad de candidaturas*, según el cual en algunos colegios se presenta a los electores una opción entre dos candidatos, siempre designados bajo el amparo del partido único o del frente. Dada la naturaleza necesariamente homogénea de la sociedad socialista, las candidaturas múltiples no pueden configurarse en absoluto como candidaturas contrapuestas en representación de fuerzas sociales antagónicas, pues tienen sólo como fin individuar al candidato más idóneo para satisfacer los intereses de la clase obrera.

La ley revisión de la Constitución de la URSS del 1o. de diciembre de 1988 y la Ley Electoral de la misma fecha habían previsto la alternativa entre los colegios uninominales y plurinominales para las elecciones al Congreso y habían asegurado el principio de la pluralidad de las candidaturas para cada escaño disponible. Sin embargo, fue confiada a procedimientos pre-electorales adecuados la facultad de realizar una selección preventiva de las candidaturas que iban a ser presentadas posteriormente a los electores, en modo de permitir en ciertos casos la presentación efectiva de una sola candidatura.

La fase de designación de los candidatos, desarrollada con la intervención decisiva del partido comunista y de las organizaciones afiliadas (Constitución de la URSS de 1977, artículo 100), es la fase determinante del procedimiento electoral, en la que los ciudadanos que se consideran en línea con los principios y objetivos del partido y que ofrecen garantías de absoluta fidelidad a su estatuto, son seleccionados para someterse a la ratificación plebiscitaria de los electores.

2. *El status de diputado*

El diputado goza de un *status* jurídico formalmente semejante al conocido en los ordenamientos de derivación liberal en lo que concierne a las inmunidades (*cf.* Constituciones de la URSS, 1977, artículo 124, último párrafo, introducido por la ley de revisión del 10. de diciembre de 1988; Albania, 1976, artículo 73; República Democrática Alemana, 1968, artículo 60, 2; Rumania, 1965, artículo 61; Yugoslavia, 1974, artículo 306; Cuba, 1976, artículo 81). El diputado no puede ser sometido a medidas limitativas de la libertad personal o a procesos penales si no media previa autorización de la asamblea a la cual pertenece. La *inmunidad* dura toda la legislatura. También debe señalarse que la exención de responsabilidad por las opiniones expresadas y por los votos dados es contemplada solamente por algunos textos constitucionales (véase Constitución china de 1982, artículo 75), si bien la doctrina concuerda en considerar que forma parte de la inmunidad general de la cual goza el diputado.

En cambio, es característica suya la prerrogativa que les permite participar con voto consultivo en las sesiones de las asambleas locales (Constitución de la República Democrática Alemana, 1968, artículo 58) y el sistema de estricta vinculación entre los diputados y los electores (artículos 56 y 57). Con este propósito la normativa prevé el *mandato imperativo* que vincula a los diputados con el cuerpo electoral (*cf.*, por ejemplo, Constitución de la URSS, 1977, artículo 102) y el derecho de *revocación* (véanse las Constituciones de la URSS, 1977, artículo 107; Albania, 1976, artículo 8, 2; República Democrática Alemana, 1968, artículo 57, 2; China, 1978, artículo 29; Cuba, 1976, artículos 66 y 83), que, sin embargo, en la práctica se usa esporádicamente, ya que se anticipa mediante las dimisiones “espontáneas” del diputado que ha perdido la confianza del partido.

3. Organización de la asamblea y las comisiones

Como ya se indicó precedentemente, el Parlamento tiene estructura monocameral, exceptuándose los Estados federales.

Las asambleas tienen sus propios órganos directivos (gabinetes de la presidencia), diversos grupos parlamentarios en los ordenamientos pluripartidistas, comisiones permanentes y órganos colegiados restringidos que funcionan entre las sesiones. Las asambleas están dotadas, además, de propia autonomía reglamentaria en cuanto (excepto en lo referente a disposiciones constitucionales) toda la disciplina organizativa y funcional que corresponde a las mismas debe establecerse sin interferencias por parte de otros órganos (*cf.* Constituciones de: Albania, artículo 69; Bulgaria, artículo 75; Hungría, artículo 24, 4; Polonia, artículo 23, 4; Rumania, artículo 48; Yugoslavia, artículo 286, 6; URSS, artículo 127; Ley Constitucional de Checoslovaquia de 1968, artículo 46).

Es característica común de las asambleas que sus sesiones son esporádicas y breves: dos sesiones anuales con duración de una semana. En China se prevé una sola sesión anual (Constitución de 1978, artículo 21 y Constitución de 1982, artículo 61). En la URSS la ley de revisión del 1o. de diciembre de 1988, con una innovación importante, había previsto que el Congreso, órgano asambleario de elección popular directa, que fue el “órgano máximo del poder estatal”, se debía reunir una vez al año en sesión breve (artículo 110), mientras que el *Soviet* supremo, asamblea permanente bicameral de segundo grado, debía reunirse en dos sesiones ordinarias anuales, una primaveral y otra otoñal, con una duración de tres o cuatro meses cada una (artículo 112, 1). Por lo regular, las asambleas elegidas con sufragio directo tienen como función principal ratificar unánimemente disposiciones ya adoptadas por los respectivos comités restringidos, y la duración brevísima de las sesiones explica cuán problemático resulta cumplir con las competencias establecidas en su favor por las Constituciones, y en particular: *a)* definición de los principios fundamentales de la política estatal; *b)* adopción de la Constitución, de las leyes de revisión y de la legislación ordinaria; *c)* control de constitucionalidad; *d)* nombramiento, control y revocación de los titulares de los órganos constitucionales (gobierno, Corte Suprema, *Procuratura*).

Las comisiones permanentes y *ad hoc* han asumido un papel importante (*cf.* Constitución de la URSS de 1977, revisada, artículo 122; Albania, 1976, artículo 71; República Democrática Alemana, 1968, artículo 61, 1; Rumania, 1965, artículo 52; China, 1978, artículo 27 y 1982, artículo 70). Participan en ellas con voto consultivo técnicos extraparlamentarios. Las comisiones operan como órganos de enlace entre la asamblea y la administración sectorial correspondiente, en razón de la competencia, y cumplen una importante y apreciada actividad preparatoria respecto a la sucesiva intervención de la asamblea: las comisiones, obviamente, se reúnen con intensidad periódica más frecuente que la de la asamblea a la que pertenecen, y se evidencia que gracias al papel de las comisiones, las asambleas están en grado de mantener una posición preferencial en el ámbito global de los ordenamientos constitucionales respectivos.

Por lo general, las competencias más relevantes de las comisiones permanentes se refieren a la fase preparatoria del procedimiento legislativo: las comisiones examinan las iniciativas —presentan a veces iniciativas propias— e informan al Pleno. Las comisiones, además, emiten pareceres y recomendaciones. Otra competencia importante es la auxiliar con respecto al Pleno en el desarrollo del control parlamentario: las comisiones agilizan el conocimiento de las asambleas manteniendo los contactos con los órganos de la administración, de la jurisdicción y de la *Procuratura*, y por ende informan al Pleno. En los Parlamentos bicamerales de los Estados federales existían comisiones comunes, en particular con funciones de colaboración (Comisión Mixta de Conciliación, contemplada por el artículo 44 de la Ley Constitucional checoslovaca del 27 de octubre de 1968; Comisión Mixta contemplada por el artículo 117 de la Constitución reformada de la URSS; Comisión Mixta, artículo 297 de la Constitución yugoslava). Obviamente se pueden instituir comisiones provisionales según exigencias específicas, definidas diversamente, entre las cuales aquellas dotadas de competencias de investigación (llamadas también de encuesta) (*cf.* apartado III).

III. COMPETENCIAS DE LA ASAMBLEA

A la asamblea, definida como órgano primario del poder estatal, se le reconocen extensas competencias formales en materia de dirección, de adopción de la Constitución y de su revisión, de legislación, de control

de constitucionalidad, de control de los titulares de los demás órganos constitucionales, de relaciones internacionales.

1. *Dirección política*

La competencia suprema de *dirección* de las asambleas se reconoce en todas partes, aunque contradictoriamente tal competencia se concibe subordinada a la dirección del partido, circunstancia que se confirma en los mismos textos constitucionales, como centro supremo de dirección al que están vinculados los órganos del poder estatal. Así, a título de ejemplo, según la Constitución rumana de 1965, revisada, “la Gran Asamblea Nacional es el órgano supremo del poder del Estado. Los demás órganos del Estado cumplen su actividad bajo su dirección y control” (artículo 4, último párrafo), pero al mismo tiempo se dispone que “el partido comunista rumano es la fuerza política dirigente de toda la sociedad” (artículo 3). Más explícitamente, la Constitución china de 1975, abrogada, preveía que “la Asamblea Popular Nacional es el órgano supremo del poder estatal, puesto bajo la dirección del partido comunista chino” (artículo 16, 1).

2. *Dirección en materia de relaciones internacionales*

La asamblea, en cuanto órgano representativo supremo, es titular de importantes competencias en materia de relaciones internacionales. Corresponde a la asamblea la competencia de *declarar la guerra y concluir la paz*. La declaración de guerra está subordinada, en numerosas Constituciones, a la exigencia de resistir agresiones y a la realización de cláusulas de tratados de mutua defensa. En algunas Constituciones tal competencia puede ser ejercida, en caso de urgencia, por el comité restringido permanente de la asamblea. En Yugoslavia era ejercido por la presidencia colectiva o por el presidente. Corresponde a la asamblea deliberar sobre los tratados internacionales que comportan modificaciones a la legislación y, a veces, sobre los que tengan un valor político particular, como aquellos en materia de defensa. Sin embargo, en este campo el papel preeminente es asumido por las comisiones permanentes restringidas de las asambleas que por lo general tienen la competencia de ratificar los tratados internacionales.

3. *Adopción de la Constitución, de las leyes de revisión y de las leyes ordinarias*

La competencia para adoptar el *texto constitucional* corresponde a la asamblea (*cf.* Constitución de la URSS, 1977, artículo 108, 3; República Democrática Alemana, 1968, artículo 48, 2; Rumania, 1965, artículo 43, 1; Cuba, 1976, artículo 68), que en la práctica utiliza una comisión preparatoria adecuada (comisión para la Constitución) que a su vez tiene en cuenta las orientaciones del partido y las enmiendas propuestas en los debates populares.

Corresponde a la asamblea la aprobación por mayoría calificada de las leyes de *revisión constitucional* (véase Constitución de la URSS, 1977, artículos 108, 3 y 174; Albania, 1976, artículo 111; República Democrática Alemana, 1968, artículos 63, 2 y 106; Yugoslavia, 1974, artículos 398 y ss.; Cuba, 1976, artículo 141; Bulgaria, 1971, artículo 143; Checoslovaquia, Ley Constitucional de 1968, artículo 41; Polonia, 1976, artículo 106; Rumania, 1965, artículo 56, 2; Hungría, 1972, artículo 24; China, 1982, artículo 64). Esta competencia se utiliza, con frecuencia, para adecuar los textos de las Constituciones, siempre “rígidas”, al cambiar la realidad de los ordenamientos, con excepción de la Constitución china de 1978, en la cual la modificación de la Constitución, por medio de la asamblea, no está ligada a mayorías calificadas (véase artículo 22, 1).

En los ordenamientos socialistas, la competencia de revisión comprende tanto las modificaciones parciales como la sustitución total del texto constitucional vigente con otro texto (llamada revisión total), y el uso de la mayoría calificada (en general de los dos tercios) se aplica a cualquier tipo de revisión. Sin embargo, a veces se prevén ulteriores agravamientos de procedimiento: así, de la naturaleza federal de la Constitución yugoslava se desprendía que además de una mayoría de los dos tercios, en el Parlamento federal se requería también el voto favorable de las asambleas de las Repúblicas y de las provincias (Constitución de 1974, artículos 398 y ss.).

A partir de esta previsión específica, en todas partes se introdujeron formas agravadas para la revisión total, dando lugar a innovaciones consuetudinarias o convencionales. Tales innovaciones comportan: la consagración de procedimientos complejos que se articulan sobre la iniciativa ejercida por el partido comunista o por el frente popular; la elaboración

del texto de una propuesta por parte de una comisión específica de la asamblea; la discusión popular de la propuesta; la elaboración de documentos con observaciones de las asociaciones sociales y de las organizaciones de partido; el examen de tales observaciones por parte de la citada comisión parlamentaria; el examen por parte de los órganos vértice del partido y el sometimiento final ante la asamblea y, por lo general, la aceptación del texto por parte del *plenum*.

En cuanto a la *legislación ordinaria* conviene indicar la tendencia de los textos constitucionales a reforzar las competencias formales de las asambleas. Las materias reservadas a la competencia de la asamblea son muy extensas y no pueden confiarse a otro órganos (excepto al colegio restringido de que habla el apartado IV). Por lo anterior debe observarse que los criterios a través de los cuales se llega a individuar la competencia legislativa de las asambleas varían, estableciéndose en la práctica dos modalidades: algunas Constituciones reconocen a la asamblea la titularidad de máximos poderes de dirección y reglamentación a través de la ley, y por tanto no contienen siempre una lista analítica de las atribuciones legislativas; otras incluyen en el texto una lista minuciosa de las materias atribuidas a la ley.

A nivel doctrinario se ha discutido si existe o no una competencia general normativa *primaria* de las asambleas, mediante la ley, debiendo en caso afirmativo considerar como derivados o secundarios los actos normativos de otros órganos del poder estatal. La opinión favorable al predominio de la función legislativa de la asamblea ha valorizado por consiguiente las formulaciones constitucionales que prevén el así llamado “monopolio” normativo de las asambleas, en cuanto las formulaciones enumeradas podrían dar valor a la tesis según la cual en las materias no contempladas podría manifestarse una competencia normativa primaria de otros órganos.

Otra opinión sostiene que la intervención de la disciplina legislativa debería limitarse a la solución de los problemas sociales más relevantes, siendo admisibles intervenciones normativas a nivel primario también por parte de otros órganos constitucionales. En la práctica, tal opinión, que no niega el papel preferencial de las asambleas sino que admite una pluralidad de fuentes normativas primarias, si bien diversas de la ley formal, parece la más cercana a la actuación de las Constituciones que permiten la presencia de fuentes primarias distintas de la ley (por ejemplo, decretos de diversos órganos).

Desde este punto de vista, también es evidente que las hipótesis de enumeración de materias con reserva legislativa no pueden considerarse taxativas, a excepción de las competencias atribuidas a los Parlamentos federales en los cuales todas las hipótesis no enunciadas continúan siendo competencia de las Repúblicas federadas (*cf.* artículo 6, Constitución de la URSS; artículo 38, Constitución de Checoslovaquia; artículo 268, Constitución de Yugoslavia).

El procedimiento legislativo está regulado en modo articulado, cuidándose la disciplina de la iniciativa, que corresponde a numerosos sujetos, incluso a sujetos extraños al Parlamento (diputados, comisiones, oficina de la presidencia, gobierno, Corte Suprema, *Procuratura*, organizaciones sociales). Se contempla el papel preparatorio de las comisiones y luego, para las materias más significativas, la sumisión del proyecto a debate popular, entonces pueden presentarse enmiendas que se reconsideran en comisión (*cf.*, por ejemplo, Constitución de la República Democrática Alemana, 1968, artículo 66, 3) y en fin, la aprobación del proyecto en el Pleno y su consiguiente promulgación y publicación.

4. *El control de constitucionalidad*

La asamblea o sus comisiones son competentes, por lo regular, para ejercer un control interno de constitucionalidad, siendo excepcional la atribución de tal control a órganos jurisdiccionales. En efecto, el principio de unidad del poder estatal impediría concebir una forma de distinción entre el órgano que legisla y el órgano que controla el proceder del primero, y en consecuencia, el predominio reconocido a la asamblea, expresión de la soberanía popular, impediría que una instancia diversa ejerciera el control de los actos. Por esto, como ya se evidenció, en los ordenamientos socialistas se prefiere el control por obra del mismo órgano dotado de la competencia para legislar.

El control ejercido por una comisión apropiada, por lo general, es preliminar a la aprobación definitiva del texto de la ley y permite señalar al Pleno las censuras de inconstitucionalidad. En otras hipótesis, además de tal forma de control preventivo, es admitido un control general pero sucesivo a la entrada en vigor de una ley: una comisión de la asamblea, en general mediante solicitud externa (por ejemplo de la *Procuratura*), examina eventuales censuras y propone modificaciones o anulaciones de disposiciones inconstitucionales.

El artículo 53 de la Constitución rumana de 1965, revisada, y sus disposiciones aplicativas contienen las regulaciones más articuladas. Se establece una comisión constitucional y jurídica integrada por expertos en medida no superior a un tercio, a la cual se confía también el examen de los decretos del Consejo de Estado con fuerza de ley y los decretos del Consejo de Ministros. Está habilitada para desarrollar tanto el control preventivo como el sucesivo. Mientras el control preventivo versa sobre proyectos sometidos por la Asamblea y por el Consejo de Estado, el sucesivo opera de oficio.

5. *Nombramiento y revocación de los titulares de órganos constitucionales*

La asamblea, en cuanto órgano supremo, *nombra* a los demás órganos constitucionales y, en particular, al propio colegio restringido, al presidente de la República —cuando se contempla este órgano—, al Consejo de Ministros, a los miembros del tribunal supremo, al titular de la *Procuratura*, así como a los titulares de muchos otros órganos previstos por las diversas Constituciones. Todos estos órganos son formalmente responsables frente a la asamblea, por lo cual deben presentar relaciones periódicas (véase por ejemplo, en la Constitución de Rumania de 1965, abrogada: responsabilidad del Consejo de Estado, artículo 70; del presidente de la República, artículo 76; del Consejo de Ministros, artículo 82). Los diputados pueden proponer interrogaciones (preguntas) no sólo a los ministros sino también a los jueces y a los procuradores (*cf.* artículo 58 de la Constitución de Rumania de 1965), con exclusión del comité restringido de la asamblea y del presidente de la República, donde esté previsto. Una consecuencia extrema de la relación fiduciaria o de confianza es la facultad de *revocación* de los titulares ya nombrados, que pueden ser llamados en cualquier momento por la asamblea (*cf.* ley de revisión de la Constitución de la URSS del 1o. de diciembre de 1988, nuevo texto, artículo 91, 5).

La importancia del nexo fiduciario o de confianza entre las asambleas y los titulares de los órganos elegidos por las mismas fue particularmente acentuado con la ley de revisión de la Constitución de la URSS: responsabilidad del Consejo de Ministros frente al Congreso y frente al *Soviet* supremo (artículo 130), responsabilidad del presidente del *Soviet* supremo frente a los dos órganos asamblearios (artículo 120, 30).

Raras excepciones en la preferencia por el nombramiento asambleario son asociadas a las peculiaridades de algunos ordenamientos: en Checoslovaquia el Consejo de Ministros era nombrado por el presidente de la República y no por la asamblea, pero la revocación presidencial tenía lugar solamente mediante voto asambleario; en Yugoslavia, dado el carácter federal del ordenamiento, la presidencia colectiva de la República estaba compuesta por miembros escogidos por los Parlamentos de las Repúblicas y provincias federadas, y por tanto la asamblea no elegía ni revocaba la presidencia colectiva.

Es interesante subrayar la introducción de los *instrumentos de inspección* notorios en la práctica de los ordenamientos con separación de poderes, aunque no se puede dejar de observar cómo la eficacia de tales medios se ha debilitado por la extrema brevedad de las sesiones de las asambleas: se prevén, además de las mencionadas preguntas o interrogaciones, las investigaciones o encuestas a través de comisiones especiales y la atribución de competencias de inspección a la comisión permanente.

Un significado particular presenta la institución de las comisiones de investigación o encuesta previstas por la Constitución de la URSS de 1936 (artículo 51, 1) y por la de 1977 (artículo 125), cuyas disposiciones prevenían una obligación incondicional para los entes y los funcionarios públicos de obedecer a un deber de colaboración con las comisiones investigadoras, comisiones previstas por otras numerosas Constituciones (véase Constitución de Rumania, 1965, artículo 52, 5; Constitución de Hungría, 1972, artículo 21, 2; Constitución de China, 1982, artículo 71).

Además, en algunos ordenamientos existen *órganos auxiliares* dotados de atribuciones de control sobre la administración que informan a la asamblea sobre el resultado de sus constataciones: en Polonia la Cámara Suprema de Control, introducida en 1957 mediante una reforma de la Constitución de 1952, era subordinada al Parlamento (*Seim*) y al Consejo de Estado, y también era la encargada de informar al Parlamento sobre los controles realizados en la administración, controlando la legitimidad y la eficiencia de los aspectos financieros y económicos de la actividad administrativa. Una revisión constitucional de 1976 debilitó la eficacia del control de la Cámara, limitando su autonomía, en cuanto la subordinaba al gobierno, estructura ésta que se interesaba en la actividad de la Cámara: el primer ministro obtenía la supervisión en la Cámara (artículo 35, 2), el presidente de la Cámara se convertía en miembro del Consejo de Ministros (artículo 31, 1, 3), y la Cámara perdía el control sobre la ac-

tividad del primer ministro y sobre el gabinete ministerial. Pero el movimiento de reforma asociado a la crisis política-constitucional iniciada en 1980 y a la petición popular de liberalización llevó a una recuperación del papel de la Cámara, que fue sustraída a la subordinación del gobierno con una ley de reforma del 8 de octubre de 1980 (que modificó el artículo 34 de la Constitución), revaluando al menos temporalmente el órgano auxiliar del Parlamento.

Para concluir las observaciones acerca de las atribuciones de inspección asignadas a las asambleas en los ordenamientos socialistas, hay que subrayar cómo estas competencias asumen un papel esencialmente administrativo durante los periodos de normalidad en los cuales prevalece una colaboración entre los órganos del poder estatal garantizada por una homogeneidad política total controlada de modo estable por el partido. Cualquier parangón con la función de inspección típica de los ordenamientos pluripartidistas propios de las sociedades políticamente heterogéneas caracterizadas por la separación de los poderes estaría fuera de lugar. Profundamente diverso es el *papel de los instrumentos de inspección en los momentos de crisis de los ordenamientos*, en los que se manifiestan de nuevo divergencias políticas y antagonismos al interior del partido y de la sociedad, antagonismos que tienden a emerger en las relaciones entre los órganos constitucionales. En este caso, como sucedió en la experiencia checoslovaca de 1968 (la así llamada *primavera de Praga*) y en la experiencia polaca de 1980, el Parlamento tiende a asumir una función autónoma que lo diferencia, según los casos, del papel asumido por el partido, por el gobierno y por otros centros del poder estatal.

En Polonia, en el otoño de 1980, un vasto movimiento popular de oposición condujo a una serie de acuerdos entre los sindicatos libres y el gobierno y al empeño gubernativo de presentar proyectos de ley de revisión constitucional. Entre las consecuencias de la situación que se creó, se originó un incremento considerable de los poderes del Parlamento: aparte de la mencionada ley sobre los poderes de la Cámara Suprema de Control (8 de octubre de 1980), modificaciones a los reglamentos parlamentarios y a la praxis llevaron a ampliar la responsabilidad gubernativa (previendo censuras para cada uno de los ministros, mayor eficacia en el control de los nombramientos de los ministros, poder de convocación de los ministros), en dar mayor relieve a la función de las comisiones parlamentarias y del *Presidium* de la Asamblea y a instituir una comisión para

el examen de las peticiones, a fin de fortalecer la función de la asamblea en el procedimiento legislativo.

En la República Democrática Alemana, en Hungría, en Checoslovaquia y en Bulgaria, con la fase constitucional de transición que comportó el abandono del ordenamiento caracterizado por el partido único leninista, durante el transcurso de 1989 se formaron comisiones parlamentarias de investigación o encuesta encargadas de informar sobre las violaciones a los derechos realizadas por los aparatos de seguridad y por las milicias armadas controladas por el partido único.

IV. ÓRGANOS SUPREMOS CON ACTIVIDAD PERMANENTE: EL COMITÉ RESTRINGIDO DE LA ASAMBLEA

En todos los ordenamientos socialistas se prevén órganos, definidos “órganos supremos del poder estatal con actividad permanente”, que ejercen sus funciones de manera continuativa, a diferencia de cuanto sucede en las asambleas que trabajan o sesionan por lo general durante breves periodos. Tales órganos casi siempre son colegiados, pero en algunos casos pueden ser órganos monocráticos.

Comenzando con los primeros, se observa que el ejercicio del poder estatal supremo en los intervalos largos entre las sesiones es atribuido a un órgano colegiado restringido que cumple además las funciones de jefe del Estado colegiado (*Presidium* en la URSS [según la Constitución de 1977], Bulgaria, Hungría, Albania; despacho u oficina de la Presidencia en Checoslovaquia; Consejo de Estado en Polonia, Rumania, República Democrática Alemana y Cuba; Comisión Permanente de la Asamblea Nacional en China, Vietnam y Corea del Norte).

El colegio restringido es elegido por la asamblea entre quienes la componen (excepto en Yugoslavia), es responsable frente a la asamblea y tiene un mandato equivalente a la legislatura pero continúa en el ejercicio de sus funciones, gracias a la *prorrogatio*, hasta la elección del nuevo colegio efectuada por la asamblea elegida luego del término del mandato de aquella por quien ha sido elegido. Según la Constitución federal yugoslava el colegio restringido (presidencia colectiva) estaba formado por miembros designados por las Repúblicas y por las provincias autónomas, tenía como miembro por derecho al presidente del partido, y no era responsable frente a la asamblea.

Entre las competencias que pertenecen al colegio restringido, algunas de éstas pueden ejercerse en lugar de las asamblearias o durante los periodos comprendidos entre las sesiones, las demás corresponden siempre al órgano en cuanto considerado “jefe del Estado colegiado”.

Entre las atribuciones que configuran las competencias que deben utilizarse durante los periodos en los cuales la asamblea no se encuentra en sesión, se tienen: el nombramiento de los ministros que forman parte del gobierno; el control de los órganos elegidos por la asamblea (gobierno, tribunales, *Procuratura* y otros órganos previstos por las diversas Constituciones); la anulación de los actos del gobierno; la interpretación de la Constitución; la adopción de actos normativos de integración y modificación de la legislación y de decretos de urgencia que deben ser ratificados por la asamblea; la adopción de actos normativos relevantes durante las emergencias internacionales y en caso de urgencia (*cf.* artículo 95, Constitución de Bulgaria; artículo 58, Ley Constitucional checoslovaca núm. 143 del 27 de octubre de 1968; artículo 122, Constitución de la URSS); deliberación sobre el estado de guerra en caso de agresión y para hacer frente a acuerdos internacionales.

Entre las atribuciones permanentes, que se relacionan con la característica importante de jefe del Estado colegiado, corresponden al colegio aquellas relacionadas con la representación del Estado en el exterior, la ratificación y la revocación de los tratados, el control de las fuerzas armadas y del servicio diplomático, el derecho de gracia, el otorgamiento de condecoraciones y la firma de textos normativos antes de la publicación. Además, corresponden al colegio restringido algunos poderes significativos con respecto a la asamblea: convocación de las sesiones, coordinación de las comisiones, preparación de los trabajos de las sesiones.

En algunos ordenamientos ha surgido la tendencia de atribuir un papel preeminente al presidente del órgano colegiado, con una clara confirmación del debilitamiento progresivo de la colegialidad en favor del liderazgo monocrático (véase también el apartado siguiente).

Al presidente del Consejo de Estado correspondía un papel preferencial en la República Democrática Alemana (artículo 69 de la Constitución de 1968), acentuándose especialmente la competencia en materia de relaciones internacionales. La representación internacional era asignada al presidente del Consejo de Estado según la redacción originaria de la Constitución de Rumania (artículo 63, núm. 11, Constitución de 1965) y en la Constitución de Bulgaria (artículo 96, Constitución de 1971). En

las Constituciones de Vietnam y Camboya, el presidente del Consejo de Estado se definía como comandante en jefe de las fuerzas armadas y presidente del Consejo Nacional de Defensa (artículo 103 de la Constitución de 1980 y artículo 59, 4 de la Constitución de 1981, respectivamente).

La ley de revisión de la Constitución de la URSS del 10. de diciembre de 1988 había aportado modificaciones a la naturaleza del *Presidium*, que dejaba de ser un órgano permanente del *Soviet* supremo encargado de sustituirlo durante los periodos comprendidos entre las sesiones anuales (véase el artículo 119 de la Constitución de 1977 en su versión original). En efecto, la transformación realizada a nivel de órganos assemblearios había convertido al *Soviet* supremo, órgano colegiado con composición amplia, en órgano permanente de la asamblea popular electiva (Congreso). Sin embargo, el *Presidium* había mantenido atribuciones en materia de relaciones internacionales y de defensa, en materia de adopción de actos normativos y de anulación de actos de las Repúblicas federadas.

La nueva figura organizativa del presidente del *Soviet* supremo, puesta al vértice de todos los órganos assemblearios (Congreso, *Soviet* supremo, *Presidium*) además que del PCUS, era la demostración más evidente de la mencionada tendencia a privilegiar formas monocráticas (solución efectuada mediante revisión constitucional de diciembre de 1988 y superada con la reforma ulterior de marzo de 1990).

V. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

La Presidencia de la República es un órgano visto con desventaja por la mayoría de las Constituciones, dado que su carácter *monocrático* choca con el principio de colegialidad. En los ordenamientos en los cuales se encuentra instituida, se prevé la responsabilidad ante la asamblea (*cf.* Ley Constitucional checoslovaca núm. 143 de 1968, artículo 60, y precedentemente la Constitución de 1960, artículo 61; Constitución rumana de 1965, revisada en 1974, artículo 69; Constitución yugoslava de 1974, artículo 329). La tendencia inicial ha sido tolerarla cuando está vinculada a situaciones particulares como una fuerte tradición constitucional. Por tal motivo se ha mantenido en Checoslovaquia, incluso tras la superación de la fase de democracia popular y la introducción de la República socialista (*cf.* artículos 60 y ss., Ley Constitucional núm. 143 de 1968).

En otras hipótesis, el cargo de presidente de la República significó el reconocimiento de la fuerza integradora, y unificadora, de diversos grupos étnicos, propio de una personalidad carismática que asumió la función de preeminencia personal en el marco del partido y del Estado. Este es el caso del presidente yugoslavo reconocido como presidente vitalicio hasta su muerte (véanse artículos 333 y ss. de la Constitución de 1974), disponiéndose, en tal momento, la aplicación de las normas constitucionales que regulaban una presidencia federal colegiada, formada por nueve miembros en representación de las Repúblicas y de las provincias autónomas (artículos 321 y ss.), elegidos por la asamblea federal por cinco años, cuyos miembros elegían anualmente al presidente conforme a un principio rotatorio.

Más recientemente, la afirmación del papel personal del *leader* nacional llevó a instituir el cargo de presidente de la República para el jefe del partido rumano, mediante la revisión constitucional de 1974 (artículos 71 y ss.). Sin embargo, la función monocrática se ha diluido formalmente, confiándose al presidente de la República la presidencia del colegio restringido de la asamblea (artículos 66 y 75 de la Constitución rumana de 1965, revisada, según la cual el presidente de la República presidía el Consejo de Estado).

El reconocimiento del papel personal del *leader* cubano se da en la Constitución de 1976, en la que el órgano colegiado restringido de la asamblea (Consejo de Estado) tiene en su vértice un presidente que es, al mismo tiempo, jefe del Estado y jefe del gobierno (artículo 72), que concentra en sí, también formalmente, poderes amplísimos (*cf.* artículo 91). La presidencia monocrática ha tenido lugar en Hungría (1946-1948), en Polonia (1947-1952), en la República Democrática Alemana (hasta 1960) y en Vietnam (hasta 1980); en China fue eliminada por la Constitución de 1975 pero se introdujo luego por la Constitución de 1982 (artículo 79); es prevista, también, en la Constitución de Corea del Norte de 1972 (artículos 89 y ss.), la cual reconoce al presidente, que concentra en sí la presidencia del comité restringido de la asamblea y del gobierno, una amplia esfera de poder. Un resalto significativo había asumido, en fin, la introducción de la Presidencia de la República monocrática en el ordenamiento de la URSS tras la ley de revisión de marzo de 1990 (véase capítulo 15, 1 de dicha Constitución).

Entre las atribuciones generalmente asignadas al presidente, se hallan: la representación del Estado en las relaciones internacionales y en el ám-

bito interno, algunos poderes de emergencia, el comando de las fuerzas armadas y la presidencia del Consejo de Defensa. Poderes de dirección fundamentales surgen de la reunión, que se realiza por lo general, entre el papel de titular de la presidencia y el papel de vértice del partido.

VI. ÓRGANOS LOCALES DEL PODER ESTATAL

En los ordenamientos socialistas los órganos del poder estatal se articulan a nivel nacional y a nivel local. La característica común a estos órganos está dada por el hecho que todos están formados por diputados elegidos, si bien en circunscripciones territoriales de extensión diversa. Después de haber examinado los órganos del poder estatal que tienen competencia para la totalidad del ordenamiento, conviene ahora considerar la disciplina constitucional de los órganos con competencia territorial limitada. Tales órganos, denominados habitualmente como “consejos”, tienen competencia en materia de planificación económica y de gestión de los intereses locales, están dotados de atribuciones normativas, ejercen sus funciones por periodos equivalentes o iguales a la mitad de la duración de la legislatura nacional, denominados “sesiones”, que sin embargo son más frecuentes de aquellos propios de las asambleas parlamentarias.

Los órganos locales pueden clasificarse según criterios que varían de un ordenamiento a otro: en Yugoslavia estaba previsto solamente el nivel del municipio (introducido a su vez en la provincia autónoma o en la República); en los demás ordenamientos existían y existen órganos locales de dos o de tres niveles, según la extensión territorial de las diversas circunscripciones, incluyendo así las más limitadas dentro de las más extensas.

Una característica del ordenamiento de los consejos es que por lo general los inferiores se encuentran subordinados a las directivas y a los actos normativos de los superiores, hasta llegar a la subordinación a la asamblea colocada en el vértice del poder estatal (o en el vértice del ordenamiento de las Repúblicas federadas en los Estados federales). Los órganos locales también se encuentran subordinados a los actos normativos del gobierno y de los demás órganos centrales, mientras que se encuentran por encima de los órganos administrativos presentes en sus circunscripciones.

VII. ÓRGANOS CENTRALES Y LOCALES DE LA ADMINISTRACIÓN

En los ordenamientos socialistas, claramente separada de la organización del poder estatal se encuentra la organización de la administración, que comprende el gobierno y las estructuras ministeriales a nivel central, así como también una organización articulada a nivel local.

Como ya se mencionó, los órganos de la administración se encuentran subordinados a los órganos del poder estatal del mismo nivel (subordinación horizontal), pero también a los órganos superiores de la administración (subordinación vertical), con excepción del gobierno, que encontrándose en el vértice de la estructura administrativa está subordinado tan sólo al vértice del poder estatal (asamblea). Además, los órganos de la administración, y en particular el gobierno, siempre se someten a las directivas del partido que, como se dijo ya varias veces, está dotado, gracias a previsiones constitucionales expresas, de un papel dirigente con respecto a los órganos del Estado. Una característica de los órganos de la administración central y local es su colegialidad.

Los órganos centrales de la administración del Estado son definidos como gobierno o Consejo de Ministros. Están subordinados, jurídicamente, a las asambleas de las que se consideran *órganos estrictamente ejecutivos*, en cuanto están encargados de actuar las leyes y los actos de dirección.

El gobierno es nombrado por la asamblea. Sin embargo, el colegio restringido de la asamblea tiene la competencia de sustituir a los ministros en el intervalo entre sesiones. Para su formación se tiene en cuenta la presencia de los representantes de los estados miembros en los ordenamientos federales (Constitución de la URSS de 1977, artículo 129, 2; Constitución yugoslava de 1974, artículo 348) y la participación de los representantes de los partidos menores en los ordenamientos pluripartidistas. Con frecuencia se introducen en el gobierno técnicos de confianza del partido comunista que no son miembros del partido, sobre todo por la exigencia de valorizar las competencias en los sectores económicos, así como dirigentes de organismos administrativos y de diversas organizaciones sociales. Característica de algunos ordenamientos es la figura del ministro sin cartera, mientras la casi totalidad de las Constituciones establece la institución de un órgano colegiado restringido, denominado di-

versamente, que reagrupa un número limitado de ministros destinados a ejercer en modo continuativo la actividad del colegio gubernativo (*Presidium*, presidencia del gobierno o del Consejo de Ministros).

También son frecuentes las medidas organizativas encaminadas a instituir órganos auxiliares del órgano gubernativo. En los ordenamientos federales, en el órgano de gobierno se insieren exponentes de las Repúblicas federadas: en la URSS, los presidentes de los consejos de ministros de las Repúblicas federadas formaban parte por derecho del Consejo de Ministros de la URSS; en Yugoslavia, el Consejo Ejecutivo Federal incluía miembros elegidos con fundamento en el principio de la representación paritaria de las Repúblicas federadas.

Las *competencias* de los órganos de gobierno comprenden: 1) la dirección y coordinación de la actividad de las administraciones en el marco de la Constitución y de la legislación parlamentaria; 2) la adopción de una normativa de naturaleza reglamentaria, de cumplimiento y ejecución de la ley, insistiendo en la naturaleza subordinada y derivada del poder normativo gubernativo; 3) la adopción de una normativa “autónoma” o en el ámbito de principios generales prefijados por la asamblea, con obligación, sin embargo, de someterla a la aprobación sucesiva de la asamblea; 4) la adopción de actos administrativos generales y particulares, denominados indistintamente, entre los cuales presentan gran relieve los introducidos en los actos de planificación económica.

El gobierno y los ministros están sometidos al principio de *responsabilidad*, que puede hacerse valer sea en la asamblea a través de un voto de censura, procedimiento raro debido al carácter esporádico de las sesiones, sea ante el colegio restringido de la asamblea, que con frecuencia opera sustituciones de ministros incompetentes o inapropiados en los intervalos de las sesiones, sea sobre todo ante el partido comunista de cuya confianza el gobierno debe gozar siempre.

El principio de la responsabilidad ante la asamblea y el instituto de la desconfianza (o censura) parlamentaria del gobierno o de los ministros son disciplinados de modo analítico por la Ley Constitucional checoslovaca núm. 143 de 1968 (artículos 71 y 73). El principio genérico de responsabilidad está previsto por otras Constituciones (Rumania, 1965, artículo 82; Cuba, 1976, artículo 97; URSS, 1977, artículo 130). El principio de la responsabilidad ante el colegio restringido está contemplado en las Constituciones (URSS, 1977, artículo 130; Rumania, 1965, artícu-

lo 82). El principio de la responsabilidad ante el partido se desprende de los criterios organizativos de los ordenamientos.

En los ordenamientos socialistas se han introducido, progresivamente, órganos de control popular formados por comités que se han instituido junto a los gobiernos y las administraciones con la función de censurar las disfunciones administrativas o las manifestaciones de incompetencia y las violaciones de la ley, de suscitar debates, de iniciar acciones disciplinarias y legales. Entre sus competencias figura, asimismo, la de establecer la responsabilidad de los ministros.

En el ámbito local la administración imita la articulación propia de los órganos del poder estatal y se presenta en diversos niveles con órganos que en general son calificados como “comités ejecutivos”. Por consiguiente, estos órganos tienen, como ya se indicó, naturaleza colegiada, a excepción de los órganos locales previstos por el ordenamiento polaco, que tienen naturaleza monocrática. Los componentes titulares de los órganos son por lo general elegidos por los consejos del mismo nivel (órganos locales del poder estatal), ante los cuales responden por toda la duración del mandato de los órganos del poder estatal correspondientes y desempeñan su actividad de modo continuativo.

En general, la administración pública central y local está organizada conforme a principios que recuerdan aquellos de la administración propia de los Estados de derivación liberal y que son connaturales a la *organización burocrática*: separación entre administración y órganos constitucionales y subordinación de la primera a la dirección política de los segundos; organización interna de tipo jerárquico; especialización de los repartos administrativos; poder de supremacía con respecto a los administrados, asistido por la posibilidad de adoptar actos autoritarios.

Especialmente en la fase más reciente del desarrollo de los ordenamientos, la revalorización del principio de legalidad indujo a acentuar la disciplina de los *remedios jurídicos* ofrecidos a los ciudadanos contra los actos de la administración. Mientras en todos los ordenamientos se garantiza el derecho a presentar peticiones y reclamos sin “retorsiones” por parte de la administración que ha adoptado el acto (*cfr.*, por ejemplo, Constitución de Vietnam de 1980, artículo 73; Constitución de China de 1982, artículo 41, 2), en algunos ordenamientos europeos se había desarrollado una vasta legislación administrativa que preveía el recurso del ciudadano ante la administración adoptante del acto, por motivos de legitimidad y oportunidad, la apelación a la autoridad jerárquicamente supe-

rior (sólo que esta última debía presentarse a través de la autoridad que había proferido la sentencia de primer grado), y en casos esporádicos el recurso ante el juez ordinario una vez agotados los recursos administrativos (*cf.* *supra* apartado VI, parágrafo 1).

Sin embargo, la organización y el funcionamiento de la administración están influidos profundamente por la presencia del partido, que, como ya se dijo, tiene un papel dirigente con respecto a la administración. Si bien manteniéndose tendencialmente separados aparato del partido y aparato estatal, teniéndose formalmente separadas las dos jerarquías, el control del partido sobre la administración se garantiza a través de una red de órganos de hecho, y a veces formalizados, mientras en cada uno de los niveles jerárquicos de la organización estatal se encuentran presentes al mismo tiempo dirigentes estatales y dirigentes del partido.

Entre los órganos que tienen una función determinante en el control de la administración se encuentran los ya mencionados órganos del control popular (*cf.* artículo 9 de la Constitución de la URSS de 1977), que controlan en particular el proceder de la administración económica y la actuación de los planes. Estos órganos, nombrados por el *Soviet* supremo de la URSS y por las asambleas parlamentarias de los diversos ordenamientos, están estrechamente vinculados al partido, sea por cuanto se refiere a su composición, sea en cuanto a la subordinación a sus directivas prevista formalmente (artículo 1 de la ley del 30 de noviembre de 1979 sobre el control popular en la URSS).

Particularmente evidente era la función primaria del partido en la disciplina de los órganos de control popular en la República Democrática Alemana y en Rumania.

En el primer ordenamiento, una deliberación del Congreso del partido, seguida por ulteriores deliberaciones del Comité Central, instituyó en 1963 el Comité de Inspección de los Obreros y de los Campesinos de la República Democrática Alemana, reformado en 1974: presidido por un miembro del gobierno y formado por exponentes del partido, de las organizaciones sociales y de las diversas administraciones estatales, era definido órgano del Comité Central del SED (partido comunista) y del Consejo de Ministros. En el segundo, una ley de 1972, enmendada por un decreto del Consejo de Estado de 1977, instituyó el Consejo Central para el Control de los Trabajadores sobre las Actividades Económicas y Sociales cual órgano del Comité Central del partido comunista y del Conse-

jo de Estado (gobierno), formado por exponentes del partido, del gobierno, de la administración y de las organizaciones sociales.

El ámbito de las actividades de control coincidía con la administración ministerial, con los diversos aparatos centrales de la administración local y con las empresas estatales y cooperativas, bajo las directivas del comité central del partido. Las modalidades de intervención eran sobre todo de inspección y los organismos citados estaban dotados del poder de emitir instrucciones, de intervenir en modo penetrante sobre la gestión de las administraciones, de aplicar sanciones disciplinarias, de proponer sustituciones de dirigentes y semejantes.

El control sobre la administración era ejercido también por el partido de modo directo, mediante órganos propios; un control general sobre la administración central pertenecía al Comité Central del partido en la URSS, mientras órganos descentrados de partido ejercían controles en las administraciones ministeriales, de empresa y de establecimiento. En los demás ordenamientos la situación no era diferente.

VIII. ORGANIZACIÓN JUDICIAL

El ordenamiento judicial de los países socialistas recibe el influjo de la concepción de la unidad del poder estatal, por lo que, como se ha dicho (sección III, apartado I), el reparto de poderes entre los órganos estatales tiene lugar según el principio de competencia, mientras el partido adopta decisiones de dirección que vinculan a todos los órganos del poder entre los cuales se encuentran los encargados del ejercicio de la función judicial; por consiguiente, los jueces ejercen sus funciones en vista de la consecución de finalidades políticas predeterminadas, son escogidos según criterios políticos, si bien por lo general se requiere que tengan competencia jurídica, y responden políticamente ante los electores.

La organización judicial aparece disciplinada con rasgos sustancialmente uniformes en las Constituciones socialistas.

Los órganos judiciales se estructuran organizados en varios niveles y se encuentran encabezados por una Corte Suprema. Responden al principio de colegialidad (véase Constitución de la URSS, 1977, artículo 154; Cuba, 1976, artículo 127). Sus titulares por lo general son elegidos por los ciudadanos en los niveles inferiores, y luego por los órganos colegiados electivos hasta llegar a la elección de la Corte Suprema del Estado

por obra de la asamblea, órgano máximo del poder estatal (Constitución de la URSS, 1977, artículo 152; Albania, 1976, artículo 101, 4; República Democrática Alemana, 1968, artículo 50; Rumania, 1965, artículos 43, 13 y 105; Cuba, 1976, artículo 73 m; China, 1978, artículo 22, 6). Forman parte de los colegios, además de los jueces profesionales, los asesores populares que también son elegidos. Los jueces responden ante el colegio que los eligió; en algunos ordenamientos son sometidos a preguntas de los diputados (*cfr.* Constitución rumana de 1965, artículo 58, 2) y pueden siempre ser revocados (véase, por ejemplo, Constitución de la República Democrática Alemana de 1968, artículo 95). No existe, pues, jurídicamente el principio de inamovilidad, sino por el contrario el de amovilidad.

Los jueces “dependen de la ley, de la voluntad del pueblo y de la política del Estado que se reflejan en la ley”. Según lo anteriormente dicho, ningún órgano estatal o ningún sujeto pueden interferir en el ejercicio de sus funciones y, por lo tanto, las Constituciones afirman que los jueces gozan de independencia (Constitución de la URSS, 1977, artículo 155; República Democrática Alemana, 1968, artículo 96, 1; Rumania, 1965, artículo 111; Yugoslavia, 1974, artículo 219; Cuba, 1976, artículo 125).

Los tribunales ejercen sus funciones públicamente, excepto en los casos expresamente consentidos y previstos por las leyes, y su actividad debe inspirarse en los principios de la legalidad socialista. Por consiguiente, las Constituciones y los códigos aseguran a los ciudadanos una amplia serie de garantías (por ejemplo, derecho de defensa, de asistencia legal, de debido y rápido proceso, de jurisdicción con doble instancia, de limitación de la prisión preventiva, de legalidad de las penas, de irretroactividad de las mismas, etcétera) que no son formalmente diferentes de las características del constitucionalismo occidental. Los tribunales ejercen sus competencias en materia civil y penal, y en algunos ordenamientos se les ha reconocido la competencia para controlar los actos de la administración (véase *supra*, apartado VI). Contra las sentencias es reconocido siempre el derecho de apelación ante un juez superior.

Es típico de estos ordenamientos la existencia de una vasta red de *órganos parajurisdiccionales*, denominados “tribunales de camaradas” o “tribunales sociales”, que siempre se forman de acuerdo al principio electivo. Se encargan de reprimir las infracciones de la disciplina económica y los comportamientos antisociales menos graves mediante sancio-

nes que no implican detención alguna. Se considera a esta jurisdicción no represiva, sino sobre todo pedagógica y preventiva. Sus sanciones tienen, a menudo, carácter de advertencia y recomendación, y pueden en ocasiones impugnarse ante los órganos jurisdiccionales ordinarios (*cf.* Constituciones de Checoslovaquia, 1960, artículo 101; Yugoslavia, 1974, artículo 225; República Democrática Alemana, 1968, artículo 92).

En el sistema global de la función de remoción de violaciones a normas de ley y de composición de controversias están integrados los *órganos de arbitraje económico* destinados a resolver controversias entre empresas, instituciones estatales y organizaciones sociales surgidas a propósito de la conclusión, modificación, cesación o ejecución de contratos: a pesar de que tales controversias sean atribuidas a órganos nombrados por el gobierno y a éste subordinados (ley de 1962 en Checoslovaquia; decreto de 1963 en la República Democrática Alemana; Constitución de la URSS de 1977, artículo 163) según las leyes, los reglamentos y los actos de planificación económica, pero también aplicando criterios de oportunidad y negándose por lo general la impugnación de las decisiones ante las jurisdicciones, en tiempos más recientes se ha afirmado expresamente su subordinación a la Constitución y a la ley (*cf.* Constitución de la URSS de 1977, artículo 163), a veces se ha incluido su regulación en el marco de la disciplina del sistema de tutela jurisdiccional. En particular, en la Constitución de la URSS se ha notado la tendencia a asimilar los criterios organizativos y procesales de los órganos de arbitraje a aquellos de los tribunales, y a reconocer a las partes garantías semejantes a aquellas jurisdiccionales (por ejemplo garantía del contradictorio). Por consiguiente, una doctrina acreditada se ha orientado en favor de la inclusión del arbitraje de Estado en el marco de los órganos de la jurisdicción. Para completar el cuadro de los órganos que ejercen la función jurisdiccional deben citarse los tribunales militares, presentes en todos los ordenamientos, y los tribunales especiales, previstos formalmente sólo por algunas Constituciones (por ejemplo, Constitución de Vietnam de 1980, artículo 128), subordinados en su conjunto a los tribunales supremos colocados en el vértice de los órganos jurisdiccionales.

En algunos ordenamientos socialistas ha sido instituido un órgano jurisdiccional encargado del control de constitucionalidad (*cf.* *supra*, apartado VI). Tal solución organizativa, que ha tenido una actuación limitada, es extraña al principio dominante de los ordenamientos socialistas

que individúa en la asamblea representativa, dotada de atribuciones normativas, también la función de interpretación y de reexamen de la legislación contraria a la Constitución.

IX. LA *PROCURATURA*

La *Procuratura* es un instituto característico de todos los ordenamientos. Se encarga de vigilar el respeto del principio de legalidad mediante una amplia atención prestada a la actuación de las administraciones y la facultad de ejercer la acción penal.

La *Procuratura* está organizada de modo *unitario*. Se articula en diversos grados de acuerdo al principio jerárquico; en el vértice del sistema aparece el procurador general elegido por la asamblea representativa nacional ante la cual responde. A excepción del criterio organizativo utilizado por la República Popular China, donde si bien existe la estructura jerárquica y por ende la subordinación de todos los procuradores de nivel inferior ante el procurador general, sin embargo todos los órganos de la *Procuratura* responden ante las asambleas representativas del mismo nivel a las que eligieron a los titulares (*cfr.* Constitución de 1978, artículo 43, 3; Constitución de 1982, artículo 133). De todos modos, por lo general, es el procurador general quien nombra a los procuradores de nivel inferior que responden ante él (véase Constitución de la URSS de 1977, artículos 164 y ss.; República Democrática Alemana, 1968, artículo 98; Rumania, 1962, artículos 112 y ss.; Cuba, 1976, artículos 131 y ss.; Vietnam, 1980, artículo 140). Por lo tanto, debe observarse que en cuanto a la organización la *Procuratura* es el único órgano que escapa al principio generalizado de la doble dependencia, propio de la organización socialista; en efecto, con excepción de China, tan sólo el procurador general es elegido por y responde ante la asamblea, mientras los procuradores de los varios niveles inferiores no están horizontalmente vinculados a las asambleas electivas, sino que están únicamente sometidos verticalmente al procurador general, que tiene frente a ellos poder de nombramiento y de revocación y ante el cual responden.

La *vigilancia* comporta la presencia de un miembro de la *Procuratura* en las reuniones de los órganos colegiados, el examen sistemático de procedimientos y actos de autoridades diversas, el examen de informes y peticiones y, en sentido lato, un poder general de inspección sobre la adminis-

tración y las organizaciones sociales. En caso de que la *Procuratura* encuentre irregularidades y violaciones de normas, tiene a su disposición diversas formas de intervención: las disfunciones administrativas pueden conducir a la adopción de *observaciones* que son transmitidas a los directores de empresas, establecimientos, órganos de la administración y llevados a conocimiento de los órganos superiores de la administración (Consejo de Ministros), del poder estatal (asambleas) y del partido. Las observaciones, denominadas de modo diverso, tienen como objetivo la remoción de la situación contraria a la ley y el restablecimiento de la legalidad; los actos ilegales, generales e individuales, y los comportamientos contrarios a la ley (excluidos aquellos de las asambleas y de los gobiernos) dan lugar a intimaciones al órgano que adopta el acto o tiene el comportamiento, encaminadas a su destitución, y tienen efecto suspensivo cuando violan derechos individuales; las violaciones de ley por parte de un funcionario permiten al procurador iniciar *acciones disciplinarias y penales*.

El ejercicio de la acción penal hace de la *Procuratura*, bajo este aspecto, un órgano muy semejante al Ministerio Público. Sin embargo, la función de la *Procuratura* es mucho más compleja; puede también iniciar procedimientos civiles, puede proponer recurso contra decisiones ya adoptadas, podía impugnar (en la URSS) una sentencia de la Corte Suprema ante el *Presidium* del *Soviet* supremo, dirige las indagaciones judiciales, vigila la ejecución de las decisiones judiciales y vigila el sistema carcelario.