

## **LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LA UNION SOVIETICA**

**Manuel García Álvarez**

Catedrático de Derecho Constitucional  
Universidad de León

Es cosa comúnmente admitida que en los últimos años se ha operado un cambio de actitud en los dirigentes políticos soviéticos ante el Derecho en general, de tal modo que, como se ha escrito, en la correlación entre la base socioeconómica y la superestructura jurídica se ha producido un desplazamiento en el acento hacia la última, en detrimento de la primera<sup>1</sup>.

Si, con anterioridad, la teoría del Estado de Derecho era considerada como un concepto burgués, inaceptable para el socialismo y por ello criticado por los juristas soviéticos, aunque a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta se hicieron tímidos intentos de utilizarlo en sentido positivo, probablemente no fue hasta 1986, en una monografía en la que se analizaban las relaciones jurídicas entre el Estado y la persona, cuando se apuntó por vez primera la conveniencia de utilizar los aspectos positivos de la teoría político-jurídica burguesa —y en particular la concepción del Estado de Derecho— para la creación de unas relaciones sociales socialistas<sup>2</sup>.

Desde entonces, el que la idea del Estado de Derecho pueda ser empleada para el desarrollo de la democracia socialista se ha convertido casi en un lugar común en los discursos de los líderes y de los juristas. Es verdad que, contra lo que se ha dicho por algunos, la propia expresión «Estado de Derecho» no es la primera vez que se utiliza en el mundo socialista, pues, por ejemplo, ya en el VII Congreso del Partido de la Unidad Socialista (SED), de la RDA, celebrado en 1967, W. Ulbricht habló de Alemania Oriental como de un Estado de Derecho;

<sup>1</sup> Th. SCHWEISFURTH, «Perestrojka durch Staatsrecht», en *Zeitschrift für ausländische öffentliches Recht und Völkerrecht*, 49/4, 1989, p. 711.

<sup>2</sup> N. V. BUTÚSOVA, *Gosudarstvenno pravovye otnosenija mezdu Sovetskim gosudarstvom i licnostiu*, Voronej, 1986. Más recientemente, Z. M. CERNINOLOVSKIJ, «Pravovoe gosudarstve. Istoriceskij opyt», en *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 4/1989, pp. 48-57.

y T. Zivkov en 1981 se refería, con ocasión del Congreso del Partido Comunista búlgaro, a la RP de Bulgaria como un Estado de Derecho «desarrollado». Incluso en la propia URSS, como apuntábamos, un grupo de juristas se refería al concepto de Estado de Derecho en 1982, al hablar del artículo 4 de la Constitución.

Lo que pasa es que nunca se había recurrido a este concepto con tanta insistencia como ahora, cuando está siendo objeto de atención en numerosos coloquios, comenzando con las Jornadas que sobre «La Perestroika y el Derecho» se celebraron en Svenigorod en mayo de 1987<sup>3</sup>.

Bien entendido que, según se afirmaba, no se trataría de un concepto del Estado de Derecho en la línea del contemplado en las Constituciones vigentes en las democracias de derivación liberal. Y, como decía en las citadas Jornadas V. M. Savitskij, «será una larga tarea, la de elaborar los parámetros a los que debe responder el Estado de Derecho socialista», aventurándose por algunos un número de años que oscilaría entre los diez y los quince para llevar a término su construcción.

Leyendo la literatura especializada, o las intervenciones públicas de los dirigentes comunistas, a veces nos encontramos con expresiones familiares como la de «frenos y contrapesos», que utiliza ya el propio Gorbachev en su intervención ante el Soviet Supremo el día 29 de noviembre de 1988, en el sentido que se les suele dar en los sistemas de derivación liberal, es decir, de «frenos y contrapesos» entre los propios poderes del Estado, como garantía de la libertad individual, por más que uno de los principios básicos del Derecho constitucional soviético haya sido el de la unidad del poder estatal, de acuerdo con el cual difícilmente puede frenarse y contrapesarse lo que, se decía, es un todo: el poder del Estado en manos de la clase obrera y sus aliados<sup>4</sup>.

Asimismo, se habla de separar Estado y partido, o de devolver todo el poder a los soviets, y se lanzan consignas que recuerdan a las utilizadas en los primeros años, llenos de esperanzas, del régimen soviético.

Como muestra del cambio de actitud ante el Derecho en general cabría, también, traer a colación los programas legislativos de 1986 y 1987, o la reiteradamente expresada preocupación por elevar el nivel de la cultura jurídica, así como las llamadas de atención sobre los numerosos defectos de la administración de justicia en la URSS<sup>5</sup>.

1. Se ha convertido ya en un tópico el afirmar que cuando M. S. Gorbachev accede a la Secretaría General del PCUS carecía de ideas precisas sobre el alcance de las reformas que era preciso introdu-

<sup>3</sup> Reproducidas parcialmente en *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, 9/87, pp. 17-43, bajo el título «Perestrojka pravovoj sisteme, juridiceskoj nauke, praktike». En la misma revista, bajo el título «Formirovanie koncepcii socialisticskogo pravovogo gosudarstva», 5/89, pp. 143 y ss., se publica una mesa redonda organizada por *Pravda*, 30-11-88.

<sup>4</sup> *Pravda*, 30-11-88.

<sup>5</sup> Vid., a este respecto, las observaciones de G. BRUNNER en *Osteuropa Recht*, 1988, p. 300.

cir en el país, sobre todo, precisamente, en el campo de las instituciones políticas.

En realidad, pasarían más de tres años antes de que la Unión Soviética entrara en lo que hoy ya cabe considerar, abiertamente, como un proceso constituyente.

Lo que ocurre es que, a diferencia de lo que suele suceder en estos casos, en el supuesto que nos ocupa no hay una línea directriz clara, al menos no la ha habido hasta hace muy poco tiempo, y ello, tanto en los contenidos de la reforma como en lo referente al método a aplicar para llevarla a cabo. Efectivamente, en el campo constitucional es claramente perceptible una evolución en cuanto a los planes de la Perestroika.

Así, se puede hablar de una postura mantenida en los primeros momentos, y que, por ejemplo, aún defendía, a primeros de 1988, B. N. Topornin, Director del Instituto de Estado y Derecho de la Academia de Ciencia de la URSS, que, en unas Jornadas celebradas en enero de aquel año, en la Universidad Libre de Berlín, afirmaba que no estaban previstas reformas en el texto constitucional, dado que la Ley fundamental de 1977, elaborada, al parecer, con la activa participación de Breznev, ofrecía un «potencial reformador» hasta entonces no utilizado<sup>6</sup>.

Después vendría otra etapa, y otra postura, durante la cual se ha mantenido la conveniencia de modificar la aún vigente Constitución de 1977 por medio de Leyes constitucionales, es decir, de modificaciones parciales de aquel inoperante documento.

Finalmente se pasaría, no sin titubeos, a aceptar y a anunciar la necesidad de elaborar una Constitución nueva. E incluso habría que mencionar a quienes proponen prescindir, sin más, de la Ley fundamental brezneviana y retrasar la elaboración de un texto nuevo, tal y como sugería nada menos que K. Lubenchenko, Presidente del Subcomité para el Derecho constitucional y la reforma política, del Soviet Supremo de la URSS; y ello porque esa solución, decía, sería mejor que tener una Constitución que no funciona en absoluto, o que, en el mejor de los casos, sería preciso modificar constantemente. El diputado K. Lubenchenko aportaba, en defensa de sus tesis, el difícilmente extrapolable ejemplo de la Constitución del Reino Unido, en el que, afirmaba, realmente no hay Constitución «en este sentido de la expresión, sino unas leyes orgánicas (*sic*) que de hecho forman la Constitución sin que ocurra nada, es decir, sin que el Estado se venga abajo»<sup>7</sup>.

El pasado mes de junio, al intervenir en una de las numerosas Jornadas que por entonces ya comenzaban a organizarse sobre la Perestroika, decía el autor de estas líneas que la reforma de las instituciones políticas se llevaría a cabo por pasos, avanzando por medio de leyes constitucionales que afectarían, cada una, a una parte de la constitución. Y aunque, como acabo de decir, últimamente ya se está trabajando en la elaboración de una Constitución nueva, de hecho, hoy por hoy, en marzo de 1990, tan sólo, nada más pero también nada menos, cabe hablar

<sup>6</sup> Un resumen de las Jornadas, en *Recht in Ost und West*, 4/1988, p. 250.

<sup>7</sup> *Novoe vremija*, 41, 1989.

de esto: de unas reformas parciales a la espera de una revisión total, de la elaboración de una Constitución nueva; o, como algunas personalidades soviéticas han llegado a decir, de la «primera Constitución» de la URSS, al haber sido las anteriores meros documentos programáticos o, peor aún, una fachada que ocultaba una realidad muy diferente de la que proclamaban los textos, poniendo así de actualidad la famosa clasificación de las Constituciones, elaborada por K. Loewenstein, en normativas, nominales y semánticas.

Pues bien, ¿en qué han consistido esas reformas parciales de la Constitución todavía en vigor? ¿Cuál ha sido el contenido de las leyes constitucionales aprobadas, respectivamente, en diciembre de 1988, diciembre de 1989 y marzo de 1990? ¿Y qué novedades han supuesto en el sistema institucional de la URSS?

En principio, no resulta difícil abordar esta cuestión, entre otras cosas porque la transparencia informativa en este campo es notable. Lo cual, ciertamente, no sucede con lo referente al PCUS\*, donde sigue predominando, en líneas generales, una buena dosis de opacidad y donde la información, al no ser públicas las sesiones de los órganos dirigentes, debe limitarse en buena medida a los comunicados y documentos oficiales.

De ahí que, independientemente de la reforma de los artículos correspondientes de la Constitución, no vaya a referirme más que incidentalmente a la organización y funciones del PCUS, si bien conviene recordar que, en estos momentos, se está trabajando en la elaboración de un nuevo Programa u de unos Estatutos nuevos del partido, que la Constitución soviética, hasta hace muy pocos días, seguía considerando como la «fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político, de las organizaciones estatales y sociales»<sup>9</sup>.

Apartir de ahí se inicia un proceso que, en líneas generales, es el mismo que se ha seguido en los Estados socialistas a la hora de elaborar una Constitución, o de llevar a cabo una reforma parcial importante, a saber: 1) La iniciativa la toma el propio Partido Comunista. 2) La elaboración del proyecto es encomendada a una comisión constitucional elegida por la asamblea representativa suprema, o bien a una comisión del propio partido. 3) Se organiza un «debate popular» sobre la propuesta. 4) La comisión constitucional examina los resultados de dicho debate. 5) Deliberación y aprobación final por el órgano representativo supremo, en pleno, sin que, salvo excepciones, el texto sea sometido a referéndum popular.

Efectivamente, siguiendo estas líneas:

1. Tras el anuncio hecho por el PC en su XIX Conferencia, poco más tarde, a finales de julio del mismo año 1988, el Comité Central del

\* A propósito de la *glasnot* en el PCUS, vid. la entrevista con V. Medvedev en *Pravda*, 19-12-89.

<sup>9</sup> El proyecto de nuevos Estatutos ha sido publicado en *Pravda*, 28-3-90.

PCUS encomendó a una Comisión la elaboración de un proyecto de reforma constitucional.

2. El proyecto es publicado el 22 de octubre de 1988, juntamente con un proyecto de ley sobre las elecciones de diputados.

3. Una decisión del Presidium del Soviet Supremo somete el proyecto de reforma a debate popular, para lo cual manda publicarlo en todos los periódicos de circulación en todas las Repúblicas de la Unión.

4. Se encarga, en esa misma disposición, a las comisiones legislativas de ambas Cámaras el estudio de las propuestas u observaciones que se formulen en el debate popular. En el transcurso del mismo llegarían a plantearse más de trescientas mil propuestas y observaciones, en una experiencia que en poco se parecería a otras, anteriores, habidas en los Estados socialistas, especie de «terapia colectiva» sin consecuencias prácticas, como ha dicho algún autor; tanto más cuanto que, en esta ocasión, varias de las propuestas fueron recogidas en el texto definitivo.

Serían rechazadas, sin embargo, en aquel momento las que proponían la elaboración de una Constitución nueva, así como las que se referían al preámbulo constitucional, al sistema económico o al capítulo dedicado a los derechos y deberes, pues, se dijo, ésas eran cuestiones que, en su caso, habría que abordar en un momento posterior.

5. Las comisiones legislativas de una y otra Cámara estudian los resultados del debate popular y, reunidas el 19 de noviembre, a propuesta de una subcomisión compuesta por diez miembros, deciden elevar al Presidium del Soviet Supremo un documento en el que se propone la introducción de unos cuarenta cambios, que afectan a 24 de los 56 artículos objeto de reforma<sup>10</sup>.

6. El 28 de noviembre se celebra una sesión plenaria del CCPCUS, que estudia y da su visto bueno al proyecto de reformas tal y como le ha sido remitido por el Presidium, tras la introducción por este último de las modificaciones sugeridas por las comisiones de las dos Cámaras, encomendando a M. A. Gorbachev su defensa ante el Soviet Supremo.

7. Tiene lugar una sesión conjunta del Soviet de la Unión y del Soviet de las Nacionalidades, que se prolongará hasta el día 1 de diciembre.

En el transcurso de esta sesión se formulan nuevas propuestas, cuyo examen el Soviet Supremo encomienda al Presidium y a las comisiones legislativas. El día 30 de noviembre se reúnen en el Kremlin las comisiones, y sus dictámenes son examinados el 1 de diciembre por el Presidium, que encabeza Gorbachev.

<sup>10</sup> *Pravda*, 20-12-88.

8. La reforma fue aprobada, por el procedimiento de mano alzada, el mismo 1 de diciembre. El resultado en el Soviet de la Unión y en el Soviet de las Nacionalidades, dado que la Constitución exigía para su reforma la aprobación por el Soviet Supremo por una mayoría de al menos dos tercios del número total de diputados en cada una de las Cámaras, fue el siguiente: Soviet de la Unión: 690 votos emitidos; 687 a favor; 2 en contra; una abstención. Soviet de las Nacionalidades: 686 votos emitidos; 657 a favor; 3 en contra; 26 abstenciones. El número total de votos en el Soviet Supremo —la sesión fue, como ha sido habitual hasta muy recientemente, conjunta— fue de 1.370 a favor, tan sólo 5 en contra y 27 abstenciones. La publicación tuvo lugar al día siguiente, 2 de diciembre de 1988.

Técnicamente, la reforma tiene la forma de una «Ley sobre modificaciones y adiciones a la Constitución (Ley fundamental) de la URSS», y estaba acompañada de una *postanovlenie* del Soviet Supremo, sobre el procedimiento de entrada en vigor de la ley de reforma constitucional. En otra disposición, entre otras cosas, se dice que se encarga al Presidium y a las comisiones legislativas de ambos Soviets formar un grupo de trabajo, en el que estén representadas todas las Repúblicas federadas, y en el que participarán expertos —economistas, sociólogos y juristas— para que preparen un estudio referente a las relaciones entre la Unión y las Repúblicas federadas; es decir, la segunda fase de la reforma constitucional, que debería ser debatida en un Pleno del Comité Central a celebrar a comienzos del verano de 1989, más concretamente en junio, según declara el propio Gorbachev en el discurso de clausura de la sesión del Soviet Supremo.

Llegados a este punto, resumiré el contenido definitivo de la ley de reforma constitucional de 1 de diciembre de 1988.

Se trata de una reforma parcial, pero que afecta nada menos que a 56 artículos del texto aprobado en 1977 (texto que, recordamos, tiene un total de 174 artículos), es decir, casi a un tercio de los artículos.

En concreto, todo el *capítulo 12*: Sistema y principio de la actividad de los Soviets de diputados populares; *capítulo 13*: El sistema electoral; *capítulo 15*: El Congreso de diputados populares y el Soviet Supremo de la URSS; y varios artículos del *capítulo 20* dedicados a los tribunales y al arbitraje estatal.

En congruencia con dichas reformas, son, asimismo, modificados los artículos 77, 103, 104, 105, 107, 130, 131, 135, 137 a 139, 143, 144, 149, 150, 165 y 174, relativos al *status* de los diputados, al Consejo de Ministros y a los órganos supremos en las Repúblicas federadas y autónomas.

En esencia, las principales novedades serían las siguientes:

Aunque el principio, clásico en los Estados socialistas, de la *unidad del poder* no ha sido objeto de modificación expresa, y el artículo 93 sigue manteniendo la redacción originaria, sin embargo, en la doctrina o en las declaraciones de los dirigentes hoy casi nadie lo defiende. Al contrario, abiertamente y en repetidas ocasiones se defiende el princi-

pio de la división de poderes no solamente en lo relativo a la separación, y la independencia, de los tribunales, sino también la separación entre legislativo y ejecutivo<sup>11</sup>.

Pero es que, además, en la reforma constitucional cabe percibir, subyacentes, algunas ideas tendentes a garantizar la libertad mediante la división de los poderes estatales. Así, no sólo se establecen incompatibilidades, a las que me referiré más adelante, sino que se generaliza la existencia del Presidium, así como la figura de la presidencia en los Soviets, con excepción de los niveles inferiores; o se introduce la prohibición de desempeñar la función de diputado durante más de dos mandatos seguidos.

Es cierto, sin embargo, que nada dicen las leyes de reforma constitucional sobre la separación entre partido y Estado, y, en ese sentido, habrá que estar a la espera de las medidas que, por ejemplo, eliminen la duplicación de estructuras organizativas como instrumento de control de los Soviets por el PCUS, o, por poner otro ejemplo de control, la emisión de disposiciones conjuntas por órganos del partido y del Estado.

Otra de las grandes innovaciones de esta primera ley de reforma constitucional fue la que, desarrollada inmediatamente por una nueva Ley electoral, introducía importantes garantías de la democraticidad de las elecciones, posibilitando realmente la competitividad de los comicios, así como constitucionalizando una serie de garantías en que se apoyaban los principios del sufragio universal, igual, libre, directo y secreto.

A partir de entonces, en la papeleta de voto puede ser incluido «cualquier número de candidatos», en fórmula que, aunque no garantiza absolutamente la pluralidad de candidaturas, supone un importante paso adelante en comparación con la situación anterior y que fue justificada por la pretensión de no limitar el derecho de los electores «incluso a decidir el número de candidaturas».

Las elecciones pueden tener lugar ya sea en distritos electorales con un solo escaño a cubrir o en circunscripciones con varios escaños en disputa, si bien en la práctica hasta ahora ha predominado el distrito unipersonal.

La edad electoral activa continúa fijada en los dieciocho años, que es la misma que la edad electoral pasiva, con excepción de las elecciones a diputados de la URSS, para las cuales se exigen veintiún años cumplidos.

No se puede ser diputado en más de dos Soviets al mismo tiempo, y no pueden ser diputados en un Soviet quienes sean titulares de cargos designados o elegidos por el Soviet, así como jueces y árbitros estatales, prohibición de la que quedan excluidos tanto el Presidente del Soviet (Consejo) de Ministros como los presidentes de los Comités ejecutivos de los Soviets locales.

No dejan de ser significativos los cambios introducidos en la Constitución a la hora de precisar los sujetos legitimados para promover

<sup>11</sup> *Izvestija*, 4-2-90.

candidaturas en los distritos electorales. Efectivamente, si en la anterior versión de dicho artículo mencionaba explícitamente al PCUS, a los sindicatos, la Konsomol y las cooperativas, ahora, como entonces, se menciona a los colectivos laborales y a las organizaciones sociales, pero, en general, sin dar nombres específicos. También se incluye a las unidades militares, así como las «asambleas de electores» según el lugar de residencia, siendo de resaltar que cualquier participante en una asamblea de electores puede proponer un nombre de candidato, incluido el suyo propio.

No dejó de despertar temores —la experiencia inmediata demostraría que no siempre infundados— la previsión del funcionamiento de unas «asambleas preelectorales de distrito», con objeto de debatir las candidaturas que hubieran sido promovidas en cada distrito electoral, tanto más cuanto que las mismas podían adoptar decisiones a propósito del registro definitivo de los candidatos como tales.

Creación de un *Congreso de diputados*, como órgano situado en la cúspide de la organización de los Soviets. Inspirado, se dice, en los Congresos de la época de Lenin, se trata de un órgano con una elevadísima composición, es decir, 2.250 diputados, reunidos en una sola Cámara.

Lo que ocurre es que su procedencia varía, por tercios. Así, 750 son elegidos en distritos territoriales dotados de un número aproximado de electores; otros 750 proceden de los distritos nacional-territoriales, a razón de —y en ello se reflejan las peculiares estructuras del federalismo soviético— 32 diputados por cada República federal; 11 por cada República autónoma; cinco por cada *oblast* autónoma, y uno por cada distrito autónomo. Finalmente, el último tercio está reservado a la representación de las organizaciones sociales.

Se trata, esta última, de otra innovación de la ley de reforma constitucional que comentamos, que no dejó de despertar fuertes críticas, no solamente porque para algunos se inspiraba el constituyente soviético en las experiencias corporativistas propias del período de la entreguerra, sino también porque, se decía, suponían un atentado al carácter igual y directo del sufragio o porque, como acusaron algunos, no era dicho tipo de representación sino una puerta por la que el Partido Comunista estaría en condiciones de asegurarse una mayoría que las elecciones en los distritos territoriales y nacional-territoriales podrían no asegurarle.

La reserva de un número fijo de escaños a las organizaciones sociales, como quiera que sea, implicaba el paso de la consideración de las mismas como meras correas de transmisión hacia su consideración como cauces de representación de intereses particulares, a los que se invita a participar en la formación de la voluntad general, y había sido anunciada ya, por lo menos, en las resoluciones finales de la XIX Conferencia del PCUS. El propio Gorbachev, en una de sus intervenciones con ocasión de los debates sobre la primera de las leyes de reforma constitucional, había argumentado a favor de las organizaciones sociales diciendo que abarcaban prácticamente a toda la población del país, adquiriendo los trabajadores a su través un nuevo instrumento de



influencia directa en la adopción de decisiones. En este sentido, mantenía el Secretario General del PCUS, suponían la aportación de «fuerzas de refresco» a los Soviets, y más concretamente en el Congreso de diputados, donde darían la posibilidad de considerar más en concreto los intereses y deseos de todas las clases y capas sociales. Y, acababa diciendo Gorbachev en apoyo de su argumentación, se trataba, con las organizaciones sociales, de un «pluralismo socialista de opiniones en acción»<sup>12</sup>.

Claro que, a pesar de todo, la elevadísima composición del Congreso hacía que éste no fuera un órgano «funcional», sino más bien un parlamento llamado a reunirse con escasa frecuencia, aunque efectivamente adoptara las más importantes decisiones, entre ellas en orden a la reforma de la propia Constitución.

De ahí que la ley de reforma constitucional mantuviera la existencia del *Soviet Supremo*, en este caso como órgano de naturaleza parlamentaria más ágil y destinado, en consecuencia, a reunirse con carácter periódico y regular.

Lo que pasa es que el Soviet Supremo experimentaba notables cambios tanto en su composición como en sus funciones. En primer lugar, no era elegido directamente por los ciudadanos, sino, indirectamente, por el propio Congreso. Mantenía su estructura bicameral, con un Soviet de la Unión donde estaba representado el conjunto de la Federación y un Soviet de las Nacionalidades en el que se repartían los mandatos los representantes de las formaciones federadas, a razón de 11 diputados por cada República federada, cuatro por cada República autónoma, dos por cada *oblast* autónomo y uno por cada distrito autónomo. De tal modo que, aunque la Constitución no establecía expresamente el número de miembros del Soviet Supremo, dado que una y otra Cámara deberían ser iguales en número, éste podía ser inferido haciendo el cómputo de los componentes del Soviet de las Nacionalidades, 271, como se puede desprender fácilmente conociendo el número de formaciones integrantes de la URSS a sus diversos niveles.

Por lo demás, entre sus atribuciones, ahora ya mucho más claramente delimitadas que con anterioridad, figura la función legislativa, que comparte con el Congreso, pero no ya con el Presidium, que a partir de ahora pierde la facultad para emanar disposiciones normativas, de la que tanto había abusado en épocas anteriores, hasta el punto de haberse convertido en el auténtico legislador de la URSS.

A la merma de funciones del Presidium contribuye también la creación de otro instituto: la Presidencia del Soviet Supremo, con características de Jefatura del Estado, aunque con atribuciones, en el texto definitivo, tan disminuidas que pronto se alzarían voces —algunas de ellas dando un giro de 180 grados— denunciando su inoperancia y la necesidad de fortalecer la posición de la Presidencia o, como sería el caso, de sustituirla por un instituto nuevo, que sería la Presidencia de la URSS.

<sup>12</sup> *Pravda*, 30-11-80.

La reforma constitucional de diciembre de 1988 también afectó a algunos aspectos de la *Administración de justicia*, como son, sobre todo, la elección de los jueces y la garantía de la independencia judicial.

Siguiendo las resoluciones adoptadas en la XIX Conferencia del partido, el texto de la Constitución establece que, con la salvedad de los Tribunales Supremos de las Repúblicas de la Unión y de las regiones autónomas, los jueces de los restantes tribunales serán elegidos por el Soviet del nivel inmediatamente superior. Fue modificado así el proyecto de reforma constitucional publicado en octubre de 1988, en el que, haciendo caso omiso de las recomendaciones emanadas de la Conferencia, contemplaba una elección por los Soviets del mismo nivel.

En otro orden de cosas, la duración del período para el que son elegidos los jueces pasa de cinco a diez años, y la de los jurados populares, de dos y medio a cinco años. Todo ello para contribuir, precisamente, a apuntalar esa independencia que, de unos y otros, proclama el artículo 155, así como la inviolabilidad, que deberá encontrar su garantía en una Ley de la URSS.

Otra de las novedades sobre las que más se había venido especulando en los últimos meses era la de la ¡O.K.! introducción de alguna modalidad de *control de la constitucionalidad*.

Como es sabido, aunque los países socialistas habían estado tradicionalmente en contra de la introducción de institutos de esa naturaleza, y ello por interpretar que la asamblea representativa es suprema, excluyendo toda posibilidad de que cualquier órgano pueda ejercer un control sobre la constitucionalidad de las disposiciones emanadas de aquella, sin embargo, lo cierto es que, en los últimos años, se había venido verificando un interesante cambio de actitud al respecto en la doctrina y en el Derecho de los Estados socialistas, primero en Yugoslavia y más tarde en Hungría y Polonia<sup>13</sup>.

Ciertamente, la reforma constitucional no ha ido tan allá como se esperaba, no solamente en los países occidentales, sino en la propia URSS, en donde en el transcurso del último año habían aparecido artículos en los que se sugería introducir alguna modalidad de control jurisdiccional de constitucionalidad; por ejemplo, por el Tribunal Supremo, siguiendo el ya lejano y relativo precedente de la década de los años veinte.

En la versión definitiva de la Constitución no ha sido así, pero, de todos modos, sí nos encontramos con un principio de control, que ejerce el *Comité de vigilancia constitucional*, regulado en el artículo 125, introducido por la ley de reforma de 1 de diciembre de 1988.

Estaba compuesto, según la primera versión del artículo 125, por un presidente, un vicepresidente y 21 vocales, incluidos los presidentes de los Comités existentes en las Repúblicas federadas. Entre sus funciones figuran las de:

<sup>13</sup> Vid. mi artículo en el n.º 57 de la *Revista de Estudios Políticos*, 1987, pp. 31-53. Reforma de la Constitución y control de constitucionalidad en la URSS.

Presentar al Congreso conclusiones sobre la conformidad con la Constitución de la URSS de los proyectos de ley de la URSS, o la conformidad con la Constitución de la URSS de las Constituciones de las Repúblicas federadas o de las leyes emanadas de las Repúblicas federadas, así como de las disposiciones emanadas tanto del Consejo de Ministros federal como de los Consejos de Ministros de las Repúblicas.

No puede, a diferencia de nuestros Tribunales Constitucionales, anular por sí mismo una ley, expulsarla del ordenamiento soviético, pues, en realidad, esa función sigue encomendada a los órganos representativos: al Congreso, al que el *artículo 108.12* pone entre sus competencias la de anular los actos adoptados por el Soviet Supremo; al Soviet Supremo, en la medida en que el *artículo 113.19* establece que el Soviet Supremo deroga las disposiciones de los Consejos de Ministros de las Repúblicas federadas en caso de que no estén conformes con la Constitución de la URSS; o, antes de su reforma posterior, según el *artículo 119.5*, al Presidium, al que se encomendaba asegurar la conformidad de Constituciones y leyes de las Repúblicas con la Constitución de la URSS.

Debe ser considerado, como quiera que sea, como un importante paso hacia adelante —y así ha sido valorado por personalidades tan poco sospechosas como el anteriormente citado Sajarov— en la dirección de llegar a considerar a la Constitución, por utilizar la expresión acuñada entre los juristas occidentales, como una «norma efectivamente vigente».

Decíamos que, como quiera que sea, a diferencia de un Tribunal Constitucional, no puede proceder por sí mismo a la expulsión del ordenamiento jurídico soviético de una norma que considere inconstitucional. Lo que hace el Comité de vigilancia constitucional es proponer al Consejo, al Soviet Supremo o al Consejo de Ministros la eliminación de actos que contradigan la Constitución de la URSS o las leyes de la URSS, que hayan sido realizados por los órganos subordinados a aquéllos, y, sobre todo, emite dictámenes para el Congreso sobre la posible inconstitucionalidad de los proyectos de ley, tanto del propio Congreso como del Soviet Supremo de los órganos de las Repúblicas o de los Consejos de Ministros.

En determinados casos, la declaración por el Comité de vigilancia de que una disposición o acto es inconstitucional supone la suspensión de la vigencia de la misma. Y, *last but not least*, tiene iniciativa legislativa propia, es decir, puede presentar ante el órgano legislativo proposiciones de ley, y ello, se ha dicho, «para que la Constitución no quede sin cumplir»<sup>14</sup>.

Añadiremos que el artículo 125 de la Constitución ha sido modificado ya en sendas ocasiones, y que la ley que lo desarrolla fue aprobada en diciembre de 1989.

<sup>14</sup> Vid. la intervención de Gorbachev ante el Soviet Supremo, publicada en *Pravda*, el 30-11-88.

2. En diciembre del pasado año 1989, de nuevo fue sometida al Congreso de diputados de la URSS una ley de reforma constitucional, en cumplimiento de una de las directrices fundamentales de la política interior y exterior de la URSS, aprobadas por el I Congreso de diputados populares, teniendo en cuenta, según se dijo, las propuestas y sugerencias manifestadas por los diputados en el transcurso de dicho Congreso, y sin que esta vez mediara, previamente, el debate popular.

Curiosamente, la nueva reforma afecta, en su práctica totalidad, a los artículos que ya habían sido revisados un año antes. Se trata, en realidad, de dos leyes: una relativa, según su encabezamiento, al sistema electoral, y la otra modificadora del artículo 125 de la Constitución, que contempla la organización y funciones del Comité de vigilancia constitucional, creado en diciembre de 1988.

Lo que ocurre es que la primera de las dos leyes, la que modifica «el sistema electoral», tiene en realidad un alcance bastante mayor, pues afecta, asimismo, a la estructura de los órganos de representación popular, a su propia organización y funcionamiento. Es más, aunque la ley no tenía por objeto la organización territorial nacional de la Unión, lo cierto es que, indirectamente, también ésta se ve alterada por la nueva normativa, precisamente en el sentido de aumentar la autonomía de las formaciones integrantes de la Federación o, si se prefiere, de aumentar las garantías de la soberanía de las Repúblicas federadas.

En este sentido, además de aumentar las garantías electorales (suprimiendo, por ejemplo, la obligatoriedad de las llamadas comisiones preelectorales de distrito, por el peligro que entrañaban de servir de filtros frente a candidatos que no fueran del agrado del Partido Comunista), a partir del pasado mes de diciembre las Repúblicas gozan de autonomía a la hora de decidir el sistema de órganos de representación, no estando obligadas a seguir el modelo federal; por ejemplo, a la hora de contar con un Congreso de diputados populares, como supremo órgano de representación, o, por mencionar otra de las cuestiones más debatidas, a la hora de reservar a las denominadas organizaciones sociales una cuota de los escaños en el sistema de los Soviets.

Y, como decía, a pesar del encabezamiento de la ley, la administración de justicia también sería objeto de esta última. En efecto, la limitación establecida un año antes, en el sentido de que los titulares de los cargos elegidos o nombrados por los Soviets no podrían ocupar por más de dos períodos el cargo correspondiente, experimentaría una excepción; precisamente para garantizar la independencia de los jueces, estos últimos quedan exceptuados de dicha limitación.

3. La tercera y, por el momento al menos, última de las reformas constitucionales ha sido introducida a través de la ley de 14 de marzo «Sobre la creación del cargo de Presidente de la URSS y la introducción de modificaciones y adiciones en la Constitución (Ley fundamental) de la URSS», que éste es su título completo.

Preparada y llevada a cabo con una celeridad poco usual, la reciente revisión constitucional puede ser desglosada en las siguientes materias:

Por un lado, se ha procedido a modificar la redacción, que no a suprimir, del artículo 6 de la Constitución, del que desaparece la mención expresa del papel dirigente del Partido Comunista, así como la redacción del artículo 7 y del artículo 51, ambos en íntima relación con el artículo 6. Así, según este último: «El PCUS, otros partidos políticos, así como las organizaciones sindicales, juveniles y otras organizaciones sociales, y los movimientos de masas, participan, a través de sus representantes elegidos en los Soviets de diputados populares y de otras formas, en la elaboración de la política del Estado soviético, y en la dirección de los asuntos estatales y sociales.»

En congruencia con la reforma de los artículos citados, sería también objeto de modificación el inciso del preámbulo constitucional que habla del papel dirigente del PCUS, «vanguardia de todo el pueblo».

En estos momentos se encuentra en trámite de elaboración la ley de partidos políticos y organizaciones sociales, que desarrollará el derecho de asociación y el pluralismo políticos, ya proclamados por la Ley fundamental, al tiempo que, es de suponer, desaparecerán del programa y de los Estatutos del PCUS las referencias, ya anticonstitucionales —como recordaría algún diputado en el transcurso de los debates sobre la reforma del artículo 6—, a su papel dirigente<sup>15</sup>.

Se han revisado, asimismo, los artículos relativos a la propiedad —hasta ahora contemplados en la Ley fundamental no en el capítulo de los derechos y libertades, sino en el dedicado al sistema económico—, teniendo en cuenta el contenido de la ley sobre la propiedad aprobada poco antes por el Soviet Supremo.

En tercer lugar se ha procedido a crear la *Presidencia de la URSS*, siguiendo la pauta marcada ya en diciembre de 1988 al crear la Presidencia del Soviet Supremo. El nuevo instituto entraña la aparición de una Jefatura del Estado con importantes atribuciones y supone, asimismo, la formación de nuevos órganos del Estado, muy probablemente inspirados en el modelo norteamericano, como son el Consejo federal y el Consejo presidencial.

El Presidente debe ser elegido directamente por los ciudadanos, si bien estaba previsto, como así efectivamente ha sucedido, que la primera elección corriera a cargo del Congreso. Los candidatos no deben tener menos de treinta y cinco años y más de sesenta y cinco de edad.

El cargo es incompatible con el de diputado popular. Su titular es irresponsable políticamente, pudiendo ser destituido solamente por el Congreso en caso de violación de la Constitución y de las leyes de la URSS, según decisión adoptada por, al menos, dos tercios de los diputados; la iniciativa debe ser adoptada por el mismo Congreso, o por el Soviet Supremo, teniendo en cuenta el dictamen emitido al efecto por el Comité de vigilancia constitucional.

El Presidente de la URSS emana *ukases*, con fuerza de obligar en todo el territorio de la URSS. Sus funciones están recogidas en 16 apar-

<sup>15</sup> Vid. la intervención del diputado por el distrito de Voronej, V. A. Kirillov, en *Izvestija*, 15-3-90, p. 3.

tados del artículo 127.3 y, junto a las habituales en cualquier Jefatura del Estado, algunas de ellas no han dejado de suscitar recelos y temores.

Así, por ejemplo, se le atribuye un derecho de veto sobre las leyes aprobadas por el Soviet Supremo —que no sobre las aprobadas por el Congreso—, al que puede devolver los textos de la ley a los efectos de una nueva deliberación y votación. Como quiera que sea, el Soviet Supremo puede superar el veto si decide ratificar la decisión anteriormente adoptada, si bien en esta segunda votación se exige una mayoría de dos tercios de los votos en cada una de las Cámaras.

También fue objeto de acerbias críticas la posibilidad que se le atribuye de «declarar, en interés de la defensa de la URSS y de la seguridad de sus ciudadanos, la *situación militar (voennoe polozenie)* en zonas determinadas». La Constitución se limita a remitirse a una ley que regulará tanto el procedimiento de introducción como el régimen mismo de la denominada «situación militar».

Desglosada en un punto aparte —en tanto que en el proyecto aparecían juntas—, la reforma constitucional pone en manos del Presidente la posibilidad de declarar la «situación extraordinaria» en zonas determinadas del país. Claro que la declaración debe hacerse en principio a petición de o, en su caso, con el acuerdo la República correspondiente; acuerdo que, de no producirse, obligaría al Presidente a someter la declaración al Soviet Supremo para que éste decida, en última instancia, por mayoría de dos tercios del total de sus miembros. En tal caso puede implantar el denominado «gobierno presidencial provisional», respetando la soberanía y la integridad territorial de la República federada.

Por último, la ley constitucional aprobada el 14 de marzo entraña también la modificación de otros artículos de la Constitución, entre otros los que regulan la posición constitucional de órganos tan importantes como el Congreso o el Soviet Supremo de la URSS.

4. Como se habrá podido observar, hasta ahora apenas si se han mencionado modificaciones de la Constitución soviética en materia de derechos y libertades.

Efectivamente, el capítulo 7 de la Ley fundamental no figuraba en los planes de los legisladores soviéticos entre las cuestiones objeto de reforma constitucional a corto plazo, limitándose, en consecuencia, a una labor de desarrollo del potencial contenido en un texto que, ciertamente, recoge la inmensa mayoría de los derechos proclamados, por ejemplo, en los pactos y documentos internacionales.

No obstante, los acontecimientos, la práctica, han ido imponiendo un adelanto en los planes de reforma constitucional, que, en algún caso, incluso se ha visto precedida por la reforma de la legislación ordinaria, en un supuesto que quizá encaje en eso que se ha dado en llamar «transformaciones no formales de la Constitución». Tal había sucedido con los artículos, ya citados, reguladores de la propiedad —situados, por cierto,

en el capítulo dedicado al sistema económico—, aprobados cuando ya lo había sido la ley sobre la propiedad<sup>16</sup>.

A ello habría que añadir la reforma de los artículos relativos al derecho de asociación política, que, en espera de su desarrollo, se han hecho eco de y han dado pie para la aparición de numerosas fuerzas políticas, con frecuencia difíciles de aprehender no sólo en cuanto a su ideología, sino desde la perspectiva de la categoría analítica aplicable en su estudio<sup>17</sup>.

No podemos dejar de mencionar, a pesar de sus imperfecciones, la aprobación de la ley que desarrolla el artículo 58.2 de la Constitución de la URSS, según el cual los «actos de los funcionarios realizados con infracción de la ley, o con abuso de autoridad, que menoscaben los derechos de los ciudadanos, pueden ser recurridos ante los tribunales». La correspondiente ley, de 30 de junio de 1987, que ha sido ya, a su vez, objeto de reforma en sentido progresivo, supone un importante paso hacia adelante en el campo de las garantías jurisdiccionales; como lo es, a pesar de la vaguedad de las disposiciones y de la ausencia de experiencia que nos permita manifestarnos sobre su eficacia, la mención que el artículo 125, al regular la organización y el funcionamiento del Comité de vigilancia constitucional, hace de la protección de los derechos y libertades.

5. Según los planes anunciados en un primer momento, la segunda fase de la reforma constitucional debería haber afectado a la organización territorial del Estado. Para ello estaba prevista la elaboración de un proyecto por una comisión, que lo daría a conocer en junio de 1989.

Las dificultades de todos conocidas no permitieron, al menos de momento, que tales proyectos se plasmaran en la realidad. Y decimos que «al menos de momento» porque, si nos atenemos a las declaraciones de un miembro destacado del Gobierno soviético, Iu. D. Masliukov, Presidente del Gosplan<sup>18</sup>, ya en el tercer período de sesiones del Soviet Supremo, entre otros proyectos de ley, se comenzarían a debatir leyes de reforma constitucional «sobre cuestiones de la estructura nacional-estatal de la URSS».

Por lo demás, ese retraso de que hablamos no ha sido óbice para que en las cuatro leyes «sobre modificaciones y adiciones a la Constitución» hayan sido introducidos importantes cambios en la estructura federal del país. Efectivamente, a lo largo del proceso constituyente iniciado en la Unión Soviética es fácilmente perceptible una tendencia a modificar, o mejor a precisar, los límites competenciales, siempre en la dirección

<sup>16</sup> *Izvestija*, 10-3-90.

<sup>17</sup> Me refiero a las categorías analíticas elaboradas por los científicos de la política. No parece que, a pesar de las denominaciones utilizadas, las características de estas fuerzas se correspondan con las de los partidos políticos en todos los supuestos. Tal vez algunas de ellas encajen en lo que el autor de estas líneas se refirió, en otros trabajos, como «clubs políticos». Vid. «Political clubs in people's democracies», en *East European Quarterly*, Universidad de Colorado, invierno 1977.

<sup>18</sup> *Izvestija*, 10-3-90, «Kak nam obnovljaj'nas Sojuz», p. 3.

de fortalecer la posición de las Repúblicas y de los demás entes integrantes de la Federación, a costa del poder central.

En realidad, esa tendencia es ya perceptible con ocasión del debate popular que siguió a la publicación del proyecto de reforma en octubre de 1988, como consecuencia del cual fueron introducidos cambios de relevancia en algunos artículos, como lo que reducían las competencias de los órganos superiores de representación estatal, a nivel federal, a la hora de decidir cuestiones esenciales en la vida de las Repúblicas.

En las leyes posteriores, el principio de homogeneidad característico de los Estados federales sufriría no pocos recortes, al desaparecer de la Constitución de la URSS cuantas disposiciones, por ejemplo, imponían la existencia de determinados órganos del gobierno en las diferentes formaciones federadas. Y ello, referido no solamente a la no ya obligatoria existencia del Congreso, como órgano que coronaría el sistema de Soviets, sino también a la posibilidad de que las propias Repúblicas decidan en lo relativo a otros escalones, locales, de los Soviets; o en cuanto a la ya no vinculante reserva de una cuota de escaños en los parlamentos republicanos a las denominadas organizaciones sociales.

Y, por supuesto, también es posible hablar del papel de freno que han desempeñado algunas Repúblicas federadas a la hora de retrasar o incluso impedir la formación de nuevos órganos de la Federación que, como en el caso del Comité de vigilancia constitucional, aún no han podido comenzar a funcionar —en realidad, ni siquiera constituirse—, como consecuencia de la negativa de las Repúblicas bálticas a aceptar su existencia y, en consecuencia, a integrarse en el mismo.

Por lo demás, todo ello ha sido compatible con un proceso constituyente derivado en las propias Repúblicas, que, en su totalidad, han procedido a modificar las respectivas leyes fundamentales, en ocasiones en flagrante contradicción con la Constitución de la Unión y, en todo caso, con frecuencia yendo por delante de esta última a la hora de revisar el articulado en una serie de materias, como es el caso de los preceptos relativos a la propiedad o los partidos políticos.

En este sentido, es interesante llamar la atención sobre la actitud prudente —o tal vez impotente, o una mezcla de ambas— mantenida por los órganos competentes federales, que, hasta ahora al menos, no han ido más allá de constatar oficialmente el contraste entre los ordenamientos federal y republicanos y de «exigir» la consiguiente puesta en concordancia de éstos con aquél.

En las últimas semanas, las declaraciones independentistas, acompañadas de las manifestaciones de voluntad en el sentido de actuar fuera de los cauces constitucionales por los que no se sienten vinculadas, hechas por algunas de las Repúblicas suponen un reto cualitativamente nuevo para la dirección del Estado que esta vez no podrá evitar la confrontación directa, tanto menos cuanto que los órganos legislativos están procediendo a elaborar el instrumental jurídico-político urgente y expresamente destinado a tal fin.



6. Precisamente, la ley aprobada en marzo del presente año, a nuestro entender, introduce unas modificaciones de tal alcance que permite hablar de una reforma *total* de la Constitución soviética, en la medida en que, aunque la nueva Ley fundamental está aún en proceso de elaboración y es de suponer que tardará todavía algún tiempo en entrar en vigor, la reforma ya producida afecta a aspectos tan esenciales del sistema constitucional de la URSS que en modo alguno permiten seguir considerando a dicho país como enmarcado dentro de eso que hasta ahora se ha venido estudiando como la «forma de Estado socialista», y, en esa medida, tal vez sea posible hablar, ya, de una reforma *total* de la Constitución.

Como quiera, pues, que sea, conviene añadir que, aunque no cabe afirmar que las reformas parciales del texto de 1977 vayan a detenerse ahí, lo cierto es que, como decíamos al comienzo de este artículo, ya ha comenzado el proceso de elaboración de una Constitución nueva.

En efecto, en virtud de lo prevenido en el artículo 108.4 de la Ley fundamental, según el cual compete al Congreso «la determinación de las directrices fundamentales de la política interior y exterior de la URSS», el Congreso de los diputados populares de la URSS, en su primera reunión como órgano supremo del poder estatal encomendó, en junio de 1989, a una comisión constitucional la preparación de un texto nuevo. Y, aunque en estos momentos todavía no se ha dado a conocer borrador o anteproyecto alguno, es lo cierto que en las referidas directrices se fijan como contenido mínimo, entre otras cosas: los principios del socialismo humanista y democrático; la consolidación de las bases socioeconómicas y políticas de la construcción del Estado socialista; la estructura federal «leninista»; la naturaleza contractual-constitucional de las relaciones entre la Unión y las Repúblicas; el desarrollo de las diferentes clases de autonomía; el *status* de los Soviets; los derechos imprescriptibles del hombre; la seguridad y la protección jurídica de la persona. También añade que la nueva Constitución debe contemplar una estructura socioeconómica y estatal que haga imposible la reaparición del culto a la personalidad, del autoritarismo, así como el mantenimiento de los métodos autoritarios en el gobierno de la sociedad<sup>19</sup>.

En la nueva Constitución, como se ha escrito<sup>20</sup>, de acuerdo con las exigencias de los Tratados internacionales en la materia, serán ampliadas significativamente las garantías de los derechos y libertades del hombre, pormenorizándose el contenido de los derechos ya proclamados e incluyéndose derechos nuevos, que, como el derecho de huelga o la libertad de circulación, la entrada y salida de la URSS, etc., no están garantizados en la Ley fundamental de 1977.

<sup>19</sup> *Pravda*, 25-6-89, p. 2.

<sup>20</sup> N. V. BUTÚSOVA, «Perestrojka y Derecho», en la obra colectiva, de próxima publicación, *Las reformas jurídicas en la URSS*, Universidad de León.

