

ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL GRAN DUCADO DE LUXEMBURGO

342.2 : 35 (435.9)

Sumario: 1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL ESTADO.—2. EL GRAN DUQUE.—3. EL GOBIERNO.—4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA : 4.1. La Administración central.—4.2. La Administración local.—5. EL CONSEJO DE ESTADO.—6. LA CÁMARA DE DIPUTADOS.—7. LOS TRIBUNALES.

1. Elementos constitutivos del Estado

El Gran Ducado de Luxemburgo, con una población de 300.000 habitantes, tiene actualmente una superficie de 2.586 kilómetros cuadrados y 350 kilómetros de fronteras, viniendo determinados sus límites en el Este por el Tratado de 26 de junio de 1816, celebrado en Aix-la-Chapelle entre los Países Bajos y Prusia; en el Sur, por el Tratado entre Francia y los Países Bajos, que tuvo lugar en Courtrai el 28 de marzo de 1820,

y en el Oeste, por el Tratado de Londres, de 19 de abril de 1839.

El territorio, integrado por 126 municipios, se encuentra dividido, desde el punto de vista administrativo, en 12 cantones, distribuidos a su vez en tres distritos: Luxembourg, Diekirch y Grevenmacher (1); en cuanto

(1) El distrito de Luxembourg comprende cuatro cantones: Luxembourg, Esch, Mersch y Capellen. El de Diekirch, cinco: Diekirch, Rédangé, Wiltz, Clervaux y Vianden. El de Grevenmacher; Remich y Echternach.

a la administración de justicia, en dos demarcaciones judiciales: Luxembourg y Diekirch (2), y a efectos electorales, en cuatro circunscripciones: Centro, Sur, Norte y Este (3).

El sistema de gobierno del Estado luxemburgués es una democracia representativa, bajo la forma de una monarquía hereditaria (4) y constitucional, con participación directa del pueblo, a través del referéndum, en determinados casos.

La Constitución, de fecha 17 de octubre de 1868 (5), supone una separación flexible y atenuada de los poderes que implica numerosas relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, confiéndoles medios de acción recíprocos. Sólo el poder judicial goza de una completa independencia en relación con los otros dos.

(2) La demarcación judicial de Luxembourg comprende los cantones de Luxembourg, Esch, Capellen, Mersch, Grevenmacher y Remich. La de Diekirch, los de Diekirch, Rédange, Clerveaux, Wiltz, Echternach y Vianden.

(3) La circunscripción del Centro comprende los cantones de Luxembourg y Mersch; la del Sur, los de Capellen y Esch-sur-Alzette; la del Norte, los de Clerveaux, Diekirch, Rédange, Vianden y Wiltz, y la del Este, los de Remich, Grevenmacher y Echternach.

(4) La corona del Gran Ducado es hereditaria dentro de la familia de Nassau, conforme al pacto de 30 de junio de 1783, al artículo 71 del Tratado de Viena de 9 de junio de 1815 y al artículo 1.º del Tratado de Londres de 11 de mayo de 1867.

(5) Modificada por las leyes de 15 de mayo de 1919, 28 de abril de 1948, 6, 15 y 21 de mayo de 1948, 27 de julio y 25 de octubre de 1956.

2. El Gran Duque

El ejercicio del poder ejecutivo pertenece exclusivamente al *Gran Duque* (Const., art. 33), asistido por los ministros y el Consejo de Estado. Sin embargo, su competencia frente al poder legislativo viene limitada por el artículo 36 de la Constitución, que le permite hacer los decretos y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin que pueda suspenderlas ni dispensar su ejecución. La responsabilidad de los ministros, la votación anual del presupuesto, el control jurisdiccional de los decretos y reglamentos, y la jurisdicción contencioso-administrativa son medios que permiten a los poderes legislativo y judicial el control del ejecutivo.

El Gran Duque es el Jefe del Estado. Tiene, como queda dicho, la plenitud del ejercicio del poder ejecutivo, abandonando en la reforma constitucional de 1919 el principio monárquico de la titularidad de la soberanía por el democrático de la representación. Su situación jurídica está caracterizada por la constitucionalidad de sus poderes, la inviolabilidad de su persona y su irresponsabilidad. Su participación en el poder legislativo viene determinada en los artículos 47 y 34 de la Constitución, al reconocérsele respectivamente el derecho de iniciativa y el de sanción.

3. El Gobierno

El Gran Duque, en su derecho de formar *Gobierno*, puede nombrar y revocar libremente los miembros del mismo. Sin embargo, esta excepción al principio democrático, en virtud del cual los miembros del Gobierno

deben tener no sólo la confianza del Gran Duque, sino también la de la mayoría de la Cámara de Diputados, no tiene mayor importancia práctica, toda vez que una negativa de la misma a votar el presupuesto anual, haría imposible el ejercicio de sus funciones a un Gobierno que no gozara de su consentimiento. De hecho, no obstante, el Gran Duque elige sólo al presidente del Gobierno, el cual busca sus colaboradores, procurando formar un Gobierno que goce de la mayoría de la Cámara.

El Gobierno se compone, pues, de un presidente que lleva el nombre de ministro de Estado, y de los ministros cuya responsabilidad a través del refrendo es inseparable de la irresponsabilidad del Gran Duque. Hay también consejeros adjuntos que asisten al Gobierno y a sus miembros en la instrucción de los asuntos.

4. La Administración pública

La *Administración pública*, como conjunto de servicios públicos que aseguran las múltiples actividades del Estado en orden a la consecución del bien público, viene determinada en cuanto a la organización, funcionamiento y control por el poder ejecutivo, correspondiendo al legislativo la creación de los servicios públicos, o la autorización para crearlos.

4.1 LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL

Son trece (6) los ministerios que comprende la *Administración cen-*

(6) Ministerio de Estado; Asuntos Económicos, Clases Medias y Turismo; Asuntos Extranjeros y Comercio Exterior; Agricultura y Viticultura; Edu-

tral, a través de los cuales ejerce el Gobierno sus funciones administrativas. Cada ministro, que tendrá a su cargo el número de ministerios que le asigne el Gran Duque en el momento de la formación de Gobierno, está asistido por un consejero adjunto al departamento, que redactará los textos legislativos, informes jurídicos y de política general, así como por el necesario número de funcionarios.

Bajo la vigilancia y dependencia directa del ministro competente, existen también los «servicios generales», tales como la Administración de correos, telégrafos y teléfonos, la Administración de aduanas, la Administración de aguas y bosques, etcétera, creadas por razones de orden práctico y técnico, bajo la dirección de jefes de administración dotados de ciertos poderes de decisión, y que constituyen el ejemplo clásico de desconcentración administrativa.

4.2 LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

La *Administración local* está formada por los municipios, organizaciones autónomas de base territorial bajo el control del poder central, con personalidad jurídica y capacidad de administrar sus patrimonios e intereses propios.

Dada la pequeñez del territorio lujemburgués, la descentralización territorial no se hace a través de las provincias, sino de los municipios.

La Constitución, al reconocer la autonomía municipal como derecho de

cación Nacional, Población y Familia; Hacienda; Ejército; Interior, Cultos, Artes y Ciencias; Justicia; Sanidad y Asistencia Social; Transportes, Electricidad y Gas; Trabajo y Seguridad Social; Obras Públicas, Energía y Educación Física,

los órganos representativos de los municipios de administrar ellos mismos los intereses exclusivamente locales, bajo control del poder central, ha querido, sin embargo, evitar que esta autonomía suponga un atentado a los intereses nacionales, ejerciendo la tutela administrativa sobre los mismos, bien a través del control jerárquico permanente llevado a cabo por agentes del poder central, como los comisarios de distrito y los interventores de la contabilidad municipal, bien a través de un sistema de autorizaciones, aprobaciones, suspensiones y anulaciones de los actos de las autoridades municipales.

El poder municipal es ejercido por el Consejo Municipal, especie de Cámara de Diputados, con competencia ilimitada en lo que concierne a la administración interior (bienes, ingresos, gastos, obras a realizar, establecimientos públicos, etc.) y el Colegio del burgomaestre y concejales, órgano de ejecución y administración del municipio, equivaliendo para el mismo lo que el Gobierno para el Estado. Un secretario y un recaudador completan el cuadro de la organización administrativa municipal.

5. El Consejo de Estado

El *Consejo de Estado* es el órgano encargado de «deliberar sobre los proyectos de ley y enmiendas que puedan serle propuestos, de entender en materia contencioso-administrativa, y de emitir su informe en las cuestiones encomendadas por el Gran Duque o por las leyes». (Const., artículo 76, párrafo 2.º.) Institución copiada del derecho constitucional francés, goza, en cambio, en el siste-

ma parlamentario unicameral luxemburgués de singular importancia, ya que está llamado, en cierta forma, a ejercer la influencia moderada de una segunda Cámara legislativa.

Está compuesto de quince consejeros, cuyo nombramiento y revocación corresponde al Gran Duque, así como la disolución del mismo.

Funciona en asamblea general y en comité de lo contencioso.

Aquélla, integrada por todos los miembros, emite su dictamen en materia administrativa sobre todas las cuestiones encomendadas por el Gran Duque, así como sobre los reglamentos de Administración pública que se proponga dictar el Gobierno, salvo casos de urgencia. En materia legislativa, dicha Asamblea general delibera sobre los proyectos de ley y enmiendas que puedan serle propuestas, de suerte que ningún proyecto de ley es sometido al Gran Duque ni presentado a la Cámara de Diputados sin que previamente haya emitido su informe el Consejo de Estado. Para soslayar los inconvenientes del sistema unicameral, el artículo 59 de la Constitución exige que todas las leyes sean sometidas a una segunda votación de la Cámara, a menos que ésta, de acuerdo con el Consejo de Estado, en asamblea general, decida la dispensa de la segunda votación. Si el Consejo de Estado no está conforme con dicha dispensa, no podrá la Cámara efectuar la segunda votación antes de los tres meses de la primera, disponiendo así el Consejo de Estado de un verdadero derecho de voto suspensivo en materia legislativa.

El comité de lo contencioso, formado por siete consejeros y renovado íntegramente cada seis años, ejerce

la suprema función jurisdiccional del Consejo de Estado en materia contencioso-administrativa.

6. La Cámara de Diputados

El ejercicio del poder legislativo está compartido entre el Gran Duque y la *Cámara de Diputados*, la cual representa al país (Const., artículo 50). Los diputados, cuya proporción no puede exceder de 1 por 4.000 habitantes sin ser inferior a 1 por cada 5.500, son elegidos directamente en sufragio universal puro y simple, por una duración de cinco años, siguiendo las reglas de la representación proporcional. Gozan de irresponsabilidad e inviolabilidad parlamentaria. Las sesiones de la Cámara, salvo excepciones, son públicas, lo que permite a los electores seguir y controlar los trabajos de sus representantes. Cada año la Cámara se reúne en sesión ordinaria el primer martes siguiente al 3 de noviembre, a las tres de la tarde, correspondiendo la apertura y clausura de la misma al Gran Duque, quien, por regla general, delega dicha función en el presidente del Gobierno.

Al comienzo de cada sesión, la Cámara se divide en tres secciones que examinarán los proyectos o proposiciones de ley, así como las enmiendas remitidas por aquélla. También son nombradas, para el tiempo que dure cada sesión, una comisión de cuentas encargada de examinar las cuestiones relativas a la contabilidad del Estado y una comisión de peticiones que hace un informe de las que se someten a su examen. Independientemente, la Cámara tiene la facultad de formar comisiones especiales para el examen de determina-

dos asuntos o el estudio y discusión de ciertos proyectos de ley.

El procedimiento legislativo varía según se trate de proyectos o de proposiciones de ley.

Si la iniciativa es gubernamental, supuesto mucho más frecuente, el anteproyecto de ley, elaborado por la Administración central, es sometido al dictamen del Consejo de Estado, el cual, con su informe lo remite al Gobierno, quien a su vez somete el proyecto definitivo, con el citado informe, al Gran Duque, pidiendo autorización para presentarlo a la Cámara de Diputados. Estudiado el proyecto en el seno de ésta, se fija el día de la discusión pública, efectuándose después la votación, procediéndose, si ésta es favorable, a la sanción por el Gran Duque, promulgación y publicación.

En el caso de que la iniciativa sea parlamentaria, es sometida a estudio por las secciones. Efectuada su lectura, el presidente consultará a la Cámara si debe ser tomada en consideración, en cuyo caso la proposición de ley pasará al Consejo de Estado para informe. Emitido éste favorablemente, se reenvía a una comisión o a las secciones, quienes la discuten y hacen un informe, continuando a partir de este instante el procedimiento descrito en el supuesto anterior.

La Cámara de Diputados controla el ejercicio del poder ejecutivo en materia financiera a través de la votación anual del presupuesto de ingresos, la liquidación de las cuentas del Estado y la vigilancia del patrimonio estatal, así como en materia política y administrativa, a través de la intervención en el nombra-

miento de ciertos cargos, examen de peticiones, interpelaciones y ruegos y preguntas, voto de confianza, etc.

7. Los tribunales

El *poder judicial* corresponde a los tribunales, siendo realizada y ejecutada la justicia en nombre del Gran Duque. La actividad de los órganos encargados de dicha función está caracterizada por el principio de la especialidad, viniendo determinada su competencia por la Constitución y leyes especiales promulgadas en virtud de la misma. En general, son competentes en materia civil y mercantil, penal y política, salvo las excepciones establecidas por la ley.

Para asegurar la independencia de los jueces, al objeto de que quede garantizada su imparcialidad, la Constitución regula su estatuto personal, determinando su nombramiento (art. 90), inamovilidad (art. 91), tratamiento (art. 92) e incompatibilidades (art. 93), y establece las garantías del procedimiento a través de la publicidad de las audiencias (ar-

tículo 88), motivación y publicidad de las sentencias (art. 89) y recursos (art. 87).

En cuanto a la organización judicial, el primer escalón jerárquico está formado por los juzgados de paz (en cada cantón judicial hay un juez de paz y dos suplentes) (7), dos tribunales de distrito (8) y el Tribunal Supremo, creado por ley de 18 de febrero de 1885. La audiencia de lo criminal entiende en los delitos propiamente dichos. No existe la institución del jurado.

Como quiera que los juzgados y tribunales no intervienen jamás de oficio, existe el Ministerio público, un cuerpo jerárquizado de magistrados, colocados bajo la dependencia del Gobierno y encargado de representar a la sociedad ante los órganos que desempeñan la función jurisdiccional.—PEORO MIGUEL GARCÍA.

(7) A excepción del cantón de Esch-sur-Alzette, donde hay dos jueces de paz y dos suplentes.

(8) El de Luxembourg y el de Diekirch.