

# LA NUEVA CONSTITUCION SOVIETICA DE 7 DE OCTUBRE DE 1977

Por FERNANDO SANTAOLALLA LOPEZ

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: MARXISMO Y CONSTITUCIÓN.—II. CONSTITUCIONES ANTERIORES.—III. PROCESO DE ELABORACIÓN DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN.—IV. INNOVACIONES CONSTITUCIONALES: A. El estado de todo el pueblo. B. Consolidación constitucional del partido único. C. Principios constitucionales. D. Derechos, libertades y deberes de los ciudadanos. E. El federalismo. F. Organos constitucionales.

## I. INTRODUCCION: MARXISMO Y CONSTITUCION

La interpretación oficial del marxismo-leninismo vigente en la Unión Soviética defiende que la Constitución no es más que una parte del bloque de la legalidad, siéndole aplicable, por tanto, todas las características del ordenamiento jurídico.

Este no es una realidad autónoma sino que resulta determinado por el modo de producción vigente en cada sociedad (1). Las leyes y demás disposiciones no toman su fuerza de una abstracta voluntad que las hace entrar en vigor, sino que constituyen un reflejo de la infraestructura económica. No es el Derecho lo

---

(1) Sobre este tema puede verse H. CHAMBRE: *El marxismo en la Unión Soviética*, Tecnos, Madrid, 1960, pp. 181 y 182; R. CONDE: *Sociedad, Estado y Derecho en la filosofía marxista*, Edicusa, Madrid, 1968.

que crea la sociedad, sino ésta quien crea el Derecho. El ordenamiento jurídico expresa la situación de las fuerzas y de las relaciones de producción existentes en un momento determinado.

Las leyes vienen a sancionar una determinada estructuración social. Derecho y Estado son las dos caras de una misma moneda. Ambos constituyen un instrumento de dominación de clases. Son dos fenómenos que históricamente aparecen vinculados al fraccionamiento de la sociedad en clases. La fuerza coercitiva de la norma jurídica, asegurada por el Estado, sirve para mantener la titularidad privada de los medios de producción y, por consiguiente, la explotación de unas clases por otras. El Estado y el Derecho son aparatos de la clase dominante, mediante los cuales asegura su opresión sobre las clases explotadas, a fin de proteger sus intereses particulares.

Pero la historia de la Humanidad es esencialmente la historia de la lucha de clases, esto es, la lucha mediante la que las clases subyugadas tratan de liberarse. Una vez producida esta liberación, la clase antes dominada puede convertirse en dominadora al hacer suyos los instrumentos de producción y usarlos en interés puramente particular. Todos estos cambios y alteraciones se reflejan en el ordenamiento jurídico. Así, la burguesía comercial e industrial que durante el «antiguo régimen» estuvo en una situación discriminada con relación a la nobleza, realizó las revoluciones liberales para acomodar los estatutos jurídicos a su situación económica. Su dominio de los medios económicos acabó determinando una transformación de la superestructura política a fin de permitir su consolidación desde el punto de vista del Derecho. Los ordenamientos liberales constituyen el aparato jurídico que favorece y protege los intereses de la burguesía. De esta forma, todas las alteraciones ocurridas en la infraestructura social tienen su traducción en el sistema normativo de la sociedad.

Igualmente, la lucha del proletariado por su liberación se reflejará paso a paso en el Derecho. Pero esta situación será cualitativamente diferente. Al coincidir el interés particular de las clases trabajadoras con el interés general de la sociedad, el fin de la revolución proletaria no será sustituir simplemente una dominación por otra, no consistirá en el establecimiento de un nuevo Derecho que sólo sirva para proteger y sancionar un interés par-

cial, sino que será el tránsito hacia una sociedad sin Derecho y sin Estado. La desaparición de la sociedad con clases antagónicas determina la innecesariedad de estos medios de dominación. No obstante, su desaparición no es inmediata, sino que son objeto de una lenta pero progresiva consunción a medida que se va construyendo la sociedad socialista. La nueva legalidad, la legalidad socialista, es sustancialmente diferente, en cuanto que su finalidad no es perpetuar la dominación, sino, antes al contrario, posibilitar el acceso a una sociedad sin clases.

El Derecho, tras la revolución, vendrá a reflejar las conquistas y adelantos que se vayan obteniendo en la construcción de la sociedad sin clases. Servirá para sancionar los logros sucesivos de la revolución socialista. Lo cual no implica, indudablemente, que el Derecho sea mero reflejo y elemento pasivo de las relaciones de producción vigentes en cada momento. Su fuerza coercitiva proporciona la consolidación de las metas alcanzadas y sirve de instrumento de nuevas transformaciones.

Dado que la Constitución es parte del Derecho positivo le son aplicables las consideraciones que muy resumidamente hemos expuesto. Toda Constitución refleja los factores esenciales de la sociedad en la que surge y a la que va destinada. Saltos en el tiempo no son posibles. Si se quiere que una Constitución tenga vigencia efectiva, ha de estar en consonancia con las relaciones sociales que pretende regular. Así, Stalin señaló: «La constitución es el registro y la consagración legislativa de las conquistas ya obtenidas y aseguradas. Si no queremos alterar este carácter fundamental de la constitución no debemos llenarla de datos históricos sobre el pasado o declaraciones sobre futuras conquistas de los trabajadores de la URSS» (2).

Desde esta perspectiva, es lógico que los textos constitucionales evolucionen para dejar constancia y consolidar los cambios que se han producido en la estructura de clases de la sociedad y los progresos obtenidos en la realización del socialismo. En las democracias occidentales la adopción de una nueva Constitución suele coincidir con importantes cambios en el poder político. Si tomamos, a título de ejemplo, la historia constitucional de Es-

---

(2) *Du projet de Constitution de l'URSS*, Moscú, 1936.

paña y de Francia, podremos comprobar como, muchas veces, las nuevas Constituciones se inspiran en principios diferentes y, aun opuestos, y dan lugar a instituciones y regulaciones harto distantes. Tales cambios obedecen a alteraciones en la base social del poder político. El constitucionalismo soviético y el de las democracias socialistas, en general, es de signo diferente. Sus textos constitucionales no responden a estas características. Así, la nueva Constitución Soviética de 7 de octubre de 1977, se proclama inspirada, al igual que las precedentes, en los principios del marxismo-leninismo y señala en su Preámbulo que se mantiene «la continuidad de ideas y principios de la primera Constitución soviética, la de 1918, de la Constitución de la URSS de 1924 y de la Constitución de la URSS de 1936» (3). El nuevo texto no obedece a ningún cambio sustancial en la sustentación del poder estatal ni al deseo de introducir nuevas instituciones. Está unido sin solución de continuidad con los precedentes. La Constitución de 1977 trata de ser el balance de una transformación ya operada y la base para un nuevo desarrollo socialista. Pretende ser la constitucionalización de ciertas prácticas ya vigentes y de ciertas conquistas ya obtenidas por el pueblo soviético en su lucha por la construcción del socialismo. Si la Constitución de 1936 correspondía a la fase de establecimiento del socialismo, la de 1977 pretende ser el exponente de una sociedad que ha alcanzado un socialismo desarrollado. Así, Brejnev en su informe ante la Asamblea plenaria del Comité Central del PCUS, celebrada el 24 de mayo de 1977, dijo: «¿Por qué una Constitución nueva? Porque desde hace cuarenta años se han producido profundos cambios en nuestro país en el seno de nuestra sociedad. Cuando se adoptó la Constitución de 1936, acabábamos de poner las bases del socialismo... En cambio, en el momento presente es una sociedad socialista, desarrollada y adulta lo que posee la Unión Soviética. Cambios fundamentales mayores han afectado a todos los aspectos de la vida social» (4). También el Preámbulo de la Constitución explica en términos parecidos el cambio producido: «En la URSS ha sido construida la sociedad socialista desarrollada... Es una

(3) Fuente: Editorial Progreso, Moscú, 1977.

(4) «Pravda, 5 junio 1977», en *Problèmes Politiques et Sociaux*, núm. 326, diciembre 1977.

sociedad en la que han sido creadas poderosas fuerzas productivas, una ciencia y una cultura de vanguardia, en la que crece constantemente el bienestar del pueblo y se dan premisas cada vez más favorables para el desarrollo universal del individuo... Es una sociedad de relaciones socialistas maduras». Pero la finalidad de la Constitución de 1977 es la misma que la de las precedentes: la construcción de la sociedad comunista.

El presente estudio no pretende ser una exposición del constitucionalismo soviético a raíz del nuevo texto. Es esto una tarea que excede con mucho el alcance que hemos querido dar a nuestro trabajo. Tampoco se trata de estudiar en concreto alguna de sus instituciones o sectores. Se quiere estudiar únicamente las innovaciones aportadas por la nueva Constitución. La estructura jurídico-política permanece, y de ahí que omitamos su estudio, dándola por conocida. No obstante lo anterior, la concepción evolucionista de la construcción del socialismo, ya referida; exige enmarcar la nueva Constitución con una sucinta referencia a las precedentes. A estos efectos se destina el apartado siguiente.

## II. CONSTITUCIONES ANTERIORES

El primer documento constitucional fue la «Declaración de los derechos del pueblo trabajador y explotado», de 23 de enero de 1918, puesto después a la cabeza de la Constitución de 10 de julio del mismo año. Este texto se aplicaba sólo a Rusia y no al resto de los territorios que componían el Imperio zarista. A consecuencia de las derrotas obtenidas en la guerra, las antiguas nacionalidades pasaron a formar Estados independientes. Téngase en cuenta que los bolcheviques proclamaron el derecho a la libre autodeterminación (arts. 2.º y 6.º de la Declaración). Sin embargo, a medida que el Gobierno soviético iba consolidándose a lo largo de la guerra civil, el Partido consiguió, en parte por la persuasión y en parte por la fuerza, reintegrar muchos territorios del antiguo Imperio de los zares. Las nuevas Repúblicas así recuperadas recibieron su propia Constitución, calcada casi por completo del modelo de la rusa: Bielorrusia en febrero de 1919, Ucrania en marzo de 1919, Azerbaidjan en 1921...

Según Duverger (5) son dos las características principales de la Constitución de 1918. Por un lado la limitación del derecho de voto. Por otro, la organización piramidal de poderes. Así, en lo que respecta a la primera característica, puede señalarse como algunas categorías sociales (comerciantes, propietarios agrícolas, ex funcionarios, etc.), perdieron el derecho de voto. Además se trataba de un sufragio desigual que beneficiaba a los núcleos urbanos en detrimento de las zonas rurales. La votación era pública y, por consiguiente, susceptible de manipulación. El sistema electoral era indirecto: para acceder al Congreso del Soviet de Rusia había dos grados en el caso de las ciudades y cuatro en el campo. En segundo lugar, el sistema piramidal de poder inicia el proceso de concentración del mismo. Así, el órgano teóricamente principal es el Congreso de los Soviets, que se reúne escasas veces, delegando sus atribuciones en el Comité Central Ejecutivo, órgano más reducido. Este, a su vez, elige al Consejo de Comisarios del Pueblo.

A partir de 1921 se va creando una especie de Confederación con las otras Repúblicas que se habían desmembrado del Imperio zarista. Esto va a tener su repercusión en el panorama constitucional, pues en 1922 el Congreso de los Soviets nombra una comisión encargada de elaborar un Proyecto de Constitución Federal. Fruto de sus trabajos será la nueva Constitución de 31 de enero de 1924 que, como dice García-Pelayo (6), forma una unidad con la anterior en cuanto a sus supuestos jurídico-políticos y en cuanto a su despliegue orgánico: fuerte impronta revolucionaria, afirmación del internacionalismo proletario, mantenimiento de la dictadura del proletariado con el desigual sistema de votación, etcétera. Únicamente cabe destacar como innovaciones la constitucionalización del Estado Federal y, como consecuencia suya, la aparición del bicameralismo: el Comité Central Ejecutivo se compone de dos Cámaras, el Soviet de la Unión, destinado a representar proporcionalmente a la población, y el Soviet de las Nacionalidades, con igual número de representantes de cada Re-

---

(5) *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1970, páginas 440 y ss.

(6) «Derecho constitucional comparado», *Revista de Occidente*, Madrid, 1953, páginas 578 y ss.

pública Federada. Además, como comisión permanente del Comité Central Ejecutivo se crea el Presidium.

La Constitución de 5 de diciembre de 1936 se inscribe en unas coordinadas diferentes. El abandono de la NEP y la victoria de las ideas de Stalin sobre las concepciones de Trotsky determinarán, no una progresiva disminución del poder estatal como se deducía de ciertos postulados marxistas, sino la consolidación y fortalecimiento del mismo. Trotsky consideraba que el triunfo de la revolución socialista en la URSS era imposible si no iba acompañada de paralelas revoluciones en otros países capitalistas. La finalidad del Estado soviético era, por consiguiente, ayudar a los movimientos comunistas de otros Estados, pues de esta forma no sólo colaboraba en el triunfo internacional del socialismo, sino que también actuaba en interés propio. Stalin, por el contrario, partía del fracaso de las insurrecciones revolucionarias en Hungría, Alemania, etc., y de la subsiguiente consolidación del capitalismo, y consideraba que era posible la construcción del socialismo en un solo país que, como Rusia, tenía gran población y territorio y contaba con numerosas materias primas. El Estado soviético debía centrarse en su propia defensa y del socialismo que se estaba construyendo en su país. Su fortalecimiento era condición indispensable para defenderse del cerco capitalista. Sólo si se conseguía que triunfase el socialismo en una nación poderosa, como la URSS, se posibilitaba el triunfo de la revolución mundial en un segundo momento. Por tanto, debía subordinarse ésta a la pervivencia del Estado soviético. Todo ello se refleja en el abandono por la Constitución de 1936 del espíritu combativo frente al capitalismo internacional, que había dejado fuerte huella en los textos anteriores. Por otro lado, se regula minuciosamente la organización estatal, conteniendo disposiciones que en las democracias liberales se estimarían propias de la ley ordinaria o del reglamento. Así, por ejemplo, se enumeran los diversos Departamentos ministeriales. Esta constitucionalización detallada del aparato estatal constituye un buen exponente de la estabilización del mismo.

La progresiva colectivización de la economía repercute en el artículo 4.º que dispone que «la base económica de la URSS está

constituida por el sistema socialista de la economía y la propiedad socialista de los instrumentos y medios de producción firmemente establecidos como resultado de la liquidación del sistema económico capitalista». Queda patente, por tanto, el abandono ya operado del modo de producción capitalista. También, y en relación a la importancia de la economía socialista en la Constitución de 1936, debe señalarse cómo algunos de sus preceptos se sustentan en supuestos económicos. Así, la mayor parte del capítulo I, donde destaca el artículo 11 que establece que «la vida económica de la URSS está determinada y dirigida por el Plan del Estado de Economía Nacional», la distribución de competencias entre la Federación y las Repúblicas Federadas, la regulación de ciertos derechos, etc.

Por otro lado, una de las secuelas del abandono del radicalismo revolucionario de los primeros años fue la estatalización de los soviets y su apertura a nuevos sectores sociales. Se estimaba que, si bien perduraban ciertas diferencias de clases, la socialización progresiva había determinado el fin de los antagonismos y luchas entre las mismas. De ahí que se constitucionalizase el sistema de sufragio universal, directo y secreto para la elección de un número considerable de órganos. Por otro lado, la referida inserción de los soviets en el aparato estatal es un exponente de su pérdida de autonomía y, sobre todo, de la centralización del poder: su encuadramiento institucional favorece la supremacía de las instancias superiores sobre las inferiores.

En el mismo sentido, cabe referirse a la constitucionalización del partido único, institución fundamental en el panorama político soviético y merced al cual quedará desvirtuado el carácter electivo de ciertos órganos, dado que las candidaturas son manipuladas o muy influidas por el mismo.

Se mantiene el Estado Federal, de corte harto complejo, pues junto a las 15 Repúblicas Federadas, piezas básicas del sistema, se distinguen las Repúblicas autónomas, las Regiones autónomas y los Distritos nacionales, teniendo todas ellas representación en el Soviet Supremo, si bien en número diferente. Las competencias y atribuciones de la Federación están enumeradas de forma taxativa, de forma que la «cláusula residual» (artículo 15) beneficia a

las Repúblicas federadas. Sin embargo, la amplitud con que están concebidas las competencias de la Federación determina que la autonomía de las otras colectividades territoriales se circunscriba al ámbito cultural. También aquí ha de tenerse en cuenta que la existencia de un partido único opera como factor centralizador.

Como consecuencia del principio de unidad de poder, se dispone (artículo 30) que el órgano soberano del poder del Estado es el Soviet Supremo. Ejerce de modo exclusivo el poder legislativo y todas las competencias conferidas a la Federación y que no están reservadas a otros órganos. Se elige de forma directa, suprimiéndose la anterior desigualdad entre la ciudad y el campo. Pero el órgano constitucional donde realmente se concentra el poder es el Presídium, pues además de las funciones que le corresponden como Jefatura de Estado colegiada, ejerce la suplencia del Soviet Supremo en diversas e importantes competencias, durante el intervalo de los períodos de sesiones que, en realidad, ocupa la mayor parte del año.

### III. PROCESO DE ELABORACION DE LA NUEVA CONSTITUCION

El proceso de elaboración del nuevo texto constitucional ha sido largo y complicado.

Comencemos por señalar que ya desde hacía tiempo habían aparecido una serie de elementos nuevos que impulsaban e impulsan a la modernización de la vida política y a la pérdida de ciertos hábitos. A. Hauriou (7) se ha referido en este sentido a una serie de circunstancias susceptibles de tener profundas repercusiones en el ejercicio del poder. Por un lado, los planificadores soviéticos tienden a conceder mayor importancia a la noción de beneficio de empresa. Entre los índices de una gestión equilibrada de una empresa adquiere un lugar preeminente la noción de beneficio. Por otro, cierto número de empresas han sido autori-

---

(7) *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, Ariel, Barcelona, 1971, páginas 713 y ss.

zadas para tomar contacto directo con sus proveedores y clientes, lo que puede provocar que la planificación soviética se haga semi-indicativa y semi-imperativa, que la propiedad colectiva de los medios de producción se combine con la economía de mercado, y que la vida económica tienda a organizarse, no según un modelo de monólogo, sino según un modelo de diálogo entre productores y consumidores. Todo ello, según el mismo autor, está coadyuvando a una tímida «occidentalización» de la vida política. Posteriormente, en el siguiente apartado, veremos en qué medida han sido recogidos estos impulsos modernizadores en la nueva Constitución.

También ha de tenerse en cuenta que la Unión Soviética, que había influido decisivamente el modelo de derecho constitucional de las democracias populares, poseía la Constitución más antigua, ya que la mayoría de los Estados socialistas se habían dotado de nuevos textos constitucionales en los últimos decenios. De ahí que si estos últimos habían procedido a modernizar sus Leyes Fundamentales, resultase casi lógico que el país más poderoso y cabeza del bloque socialista actuase en la misma forma.

Además, como indica P. Gelard (8), la Constitución de 1936 había sido superada en diversos aspectos, por lo que se había tenido que recurrir progresivamente a costumbres y prácticas constitucionales para integrar sus lagunas o salvar sus imprecisiones. Ya veremos la forma en que han sido constitucionalizadas algunas de estas prácticas. También, la falta de adecuación de sus normas a las exigencias del momento había provocado su inaplicación o, incluso, su vulneración en ciertos casos. La promulgación de nuevas leyes y disposiciones venía haciendo más complejo el panorama del derecho constitucional. Así, la reforma económica de 1965 y el nuevo estatuto-tipo de los koljoses de 1969, la reforma del Control popular, los reglamentos de las comisiones permanentes y de las Sesiones del Soviet aportaban nuevos datos a este panorama y reclamaban una integración y coordinación en una nueva Constitución.

Todo este conjunto de causas nos explica que desde hace tiempo se haya intentado en la URSS la elaboración y aprobación

(8) «La Constitution d'octobre 1977», en *Problèmes Politiques et Sociaux*, núm. 328, diciembre 1977.

de un nuevo texto constitucional (9). Pero, como decíamos antes, este proceso ha sido lento y debiendo soportar diversos avatares.

En el proceso de «desestalinización» iniciado a partir del XX Congreso del PCUS celebrado en 1956, el propio N. Kroutchev había anunciado que la elaboración de una Constitución que tuviera en cuenta las nuevas realidades de la sociedad soviética se hacía necesaria. Posteriormente, en el nuevo programa del Partido, redactado y aprobado en 1961, se redefinieron algunos conceptos constitucionales en sentido distinto al de la Constitución stalinista de 1936. Tal fue el caso de la expresión «dictadura del proletariado» o de la de «Estado de obreros y campesinos», utilizados normalmente en la jerga marxista y que se vieron sustituidos por la más neutra y omnicomprensiva de «Estado de todo el pueblo». Este último concepto estaba destinado, como luego veremos, a adquirir progresiva importancia.

En junio de 1962 se crea una Comisión Constitucional, encargada de elaborar un proyecto de nueva Ley fundamental. Dividida en nueve subcomisiones, contaba entre sus miembros con personajes, luego tan decisivos, como Brejnev y Kossyguin. Sin embargo, la caída de Kroutchev en octubre de 1964 determinó un paréntesis en este proceso.

Ya en 1966 Brejnev se refirió a la posibilidad de establecer una nueva Constitución; sin embargo, la invasión de Checoslovaquia en agosto de 1968 supuso una nueva paralización, en cuanto significó una reaparición del modo de acción stalinista y un olvido de cualquier propósito mínimamente aperturista.

Hubo que esperar, como indican F. Conte y D. Lavroff (10), a que los dirigentes soviéticos hubiesen superado sus temores de una desestabilización en el área socialista para hacer resurgir la idea de la nueva Constitución. En diciembre de 1972, Brejnev, en un discurso ante el Comité Central del PCUS, indicó el decidido propósito de avanzar hacia la aprobación de la misma. Sin em-

---

(9) Como indican J. ESTEBAN y S. VARELA en su reciente obra *La Constitución soviética*, Publicaciones Facultad de Derecho, Madrid, 1978, p. 60, no es cierto que la reforma constitucional haya tenido como motivo básico el deseo de reforzar el poder de Brejnev.

(10) «La Constitution soviétique du 7 octobre 1977», en *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, mayo-junio 1978, núm. 3, p. 688.

bargo, la elaboración del proyecto debió ser muy pausada, ya que fue casi cinco años después (junio de 1977) cuando se dio a conocer.

Es sabido que una de las características de la democracia soviética es la enorme cantidad de movilizaciones populares que produce. Téngase en cuenta que una pluralidad de órganos políticos y administrativos son formalmente electivos. Los mismos órganos judiciales son también electivos. La aprobación de las leyes más importantes suele estar precedida de grandes discusiones sobre las mismas en las fábricas, *koljoses*, medios de comunicación, etc. La revocación de los diputados por sus electores está teóricamente prevista. Sin embargo, todos estos instrumentos no están configurados para posibilitar que las decisiones de todos los órganos y la elección de representantes obedezcan a la voluntad del pueblo libremente expresada. Como luego veremos, la existencia del partido único tiene una importancia fundamental en la URSS y demás democracias populares. Todos los mecanismos e instrumentos, formalmente democráticos, cobran un nuevo significado cuando se les pone en relación con la existencia de un partido único. No se trata de posibilitar una confrontación entre distintas ideas y programas, sino de legitimar las decisiones de los órganos centrales con el sello de la participación popular. El partido único mediatiza y condiciona decisivamente todos esos instrumentos, utilizados, normalmente, para extender el programa o la ideología oficial entre los ciudadanos.

Dentro de estas coordenadas debemos situar las públicas discusiones y debates que sobre la Constitución han precedido a su aprobación. Brejnev, en su discurso pronunciado ante el Soviet Supremo, en la sesión extraordinaria celebrada los días 4 a 7 de octubre de 1977 para ratificar la nueva Ley fundamental, señaló (11) que la discusión del proyecto se había extendido durante casi cuatro meses y que en la misma más de 140 millones de personas habían tomadó parte: «Los trabajadores le han dedicado alrededor de un millón y medio de horas, tanto en las empresas, como en los *koljoses*, en el ejército o en sus hogares, sin contar las asambleas plenarias y los encuentros en el seno de los

(11) «Pravda, 5 octubre 1977», en *Problèmes Politiques et Sociaux*, núm. 326, diciembre 1977.

sindicatos, del Komsomol, de las cooperativas, de las organizaciones culturales. Todo el partido ha tomado parte a través del intermedio de más de 450.000 reuniones abiertas, donde más de tres millones de personas se han expresado.» También indicó que esta consulta popular había sido de gran utilidad para la Comisión Constitucional encargada de redactar el proyecto. Se recibieron un total de 400.000 proposiciones de enmiendas de artículos y de correcciones estilísticas. En base a estas propuestas, la Comisión recomendó la modificación de 110 artículos y la adición de uno nuevo.

Sin embargo, Lavroff (12) expresa un juicio muy diferente sobre esta intervención popular. Según este autor, cada vez que la supremacía del partido no resultaba puesta en entredicho, el texto del proyecto tendía a recoger lo propuesto en sus enmiendas por los ciudadanos; en caso contrario, estas enmiendas eran desestimadas. Tal es el caso de las peticiones tendentes a una efectiva descentralización del poder, que fueron desoídas por la Comisión. Brejnev justificaría este rechazo e intentaría neutralizar el efecto consiguiente, refiriéndose exclusivamente a las enmiendas de signo opuesto que tampoco habían sido aceptadas. En cambio, las propuestas concernientes a determinados aspectos sociales y sin ninguna incidencia sobre la problemática del poder no sólo fueron atendidas, sino, incluso, superadas por el texto final. Así, la declaración inicial del proyecto de que «la mujer tiene los mismos derechos del hombre» se vio sustituida por la de que «la mujer y el hombre disfrutaban de los mismos derechos», fórmula auténticamente niveladora y que llega a mencionar a la mujer antes que al hombre. Este cambio se debió a las propuestas recibidas sobre esta cuestión.

La última fase del proceso que estamos describiendo fue la aprobación de la Constitución el día 7 de octubre, por unanimidad, por parte del Soviet Supremo, pocos días antes de cumplirse el sesenta aniversario de la Revolución bolchevique.

Antes de entrar en el concreto examen de las reformas introducidas por la nueva Ley fundamental, nos parece oportuno referirnos al significado que el conjunto de todas ellas puede tener. En este sentido, ha de señalarse que el nuevo texto presenta una

(12) *Ob. cit.*, p. 694.

tendencia dualista. Por un lado, se recogen y se defienden ciertos elementos aperturistas de la vida política. Por otro, se mantiene e incluso se refuerza el aparato de poder. Hay un cierto acercamiento a determinadas características de las democracias occidentales. Pero, al mismo tiempo, perduran las características de una sociedad mediatizada por un absorbente y rígido partido único. Hay, por tanto, factores liberalizadores junto a otros claramente conservadores. Refiriéndose a esta doble faceta, Carrere d'Encause (13) ha escrito que la Constitución de 1977 «tiende ante todo a asegurar, a reforzar la legitimidad del poder confrontado con las crecientes exigencias de una sociedad educada, desarrollada, consciente de sus progresos y ávida de extender sus derechos. Tiende también a preservar el sistema de los progresos que ella misma ha obtenido en su búsqueda de una mayor racionalidad, de una mayor adecuación a un mundo transformado..., abriendo así la vía a un cierto pluralismo en el sentido restringido del término. ... Se puede deducir que, si la Constitución comporta cambios, desde el punto de vista fundamental de la organización del poder es la continuidad lo que prevalece».

#### IV. INNOVACIONES CONSTITUCIONALES

##### A. El estado de todo el pueblo

En la concepción marxista-leninista el establecimiento de la sociedad comunista no es un efecto inmediato de la revolución, de la toma del poder por las clases trabajadoras, sino que exige una fase intermedia en la que se mantiene el poder político, si bien cambiando de naturaleza. Así, Marx escribió (14) que «entre la sociedad capitalista y la sociedad comunista hay un período de transformación de aquélla en ésta. A este período corresponde otro de transición política, durante el cual el Estado no puede ser otra cosa que la dictadura revolucionaria del proletariado». Los estigmas de la sociedad burguesa—competitividad, indivi-

(13) «La Constitution de 1977: continuité et changement», en *Problèmes Politiques et Sociaux*, núm. 328, diciembre 1977, pp. 25 y ss.

(14) Crítica del Programa de Gotha, en C. MARX y F. ENGELS: *Obras escogidas*, III, Progreso, Moscú, 1976, p. 23.

dualismo— perviven. La economía capitalista ha acostumbrado a los hombres a vivir con ciertas corruptelas. Se han extendido y generalizado entre diversos sectores de la población prácticas y conductas viciosas desde el punto de vista social. Se necesita, por tanto, un poder destinado a reeducar a los hombres y a mentalizarlos en los hábitos propios de una sociedad socialista. Al mismo tiempo, la existencia del cerco capitalista, que amenaza con aprovechar cualquier resquicio en el nuevo sistema social para volver al statu quo ante, exige el mantenimiento del aparato de poder. Pero, fundamentalmente, la prolongación del Estado viene determinada por ser instrumento necesario para arrancar a los capitalistas sus medios de producción y ponerlos al servicio del pueblo, así como para desarrollar las fuerzas productivas que posibiliten la abundancia requerida por una sociedad socialista. La revolución, por tanto, no supone el repudio del Estado. Se mantiene éste, pero cambiando la naturaleza, a través de la dictadura del proletariado. Esta dictadura, a pesar de mantener un aparato coercitivo, es de distinta naturaleza a la ejercida en el seno del Estado capitalista. El poder pasa a la mayoría y para ser ejercido en beneficio de las clases mayoritarias, las trabajadoras. La represión se mantiene, pero dirigida sólo contra la minoría de los antiguos explotadores.

Hasta aquí, muy resumida, la teoría de la dictadura del proletariado, que consiste, repetimos, en una fase intermedia entre el Estado capitalista y la nueva sociedad comunista.

Sin embargo, desde hace tiempo, los líderes soviéticos han intentado reflejar en el Derecho positivo y en la organización del Estado los avances logrados en la construcción del socialismo. Dado que el Derecho refleja la estructuración de la sociedad, se hacía necesario incorporar al mismo los nuevos elementos ganados progresivamente como consecuencia de la lucha revolucionaria contra las secuelas del sistema capitalista de producción. El ordenamiento jurídico no es algo estático, sino que debe evolucionar continuamente para recoger los cambios operados en la infraestructura social. Hubiese resultado contradictorio mantener la dictadura del proletariado como sistema de organización estatal al tiempo que se ensalzaban las continuas conquistas en pos de la sociedad comunista. Hubiese resultado contradictorio afirmar el

carácter transitorio de la dictadura del proletariado cuando ya habían transcurrido muchos lustros desde la Revolución de 1917. La modificación de la naturaleza del Estado soviético era fundamental para traducir y reflejar los progresos obtenidos en la vía de la construcción del socialismo. Se hacía necesario, por tanto, abandonar el concepto de dictadura del proletariado. Sin embargo, tampoco podía proclamarse el advenimiento de la sociedad comunista, dado que ello hubiese comportado la desaparición del Estado.

Todo ello determinó el surgimiento de un nuevo concepto no previsto en los textos de Marx ni de Lenin. Un concepto que se refería a una nueva fase intermedia entre la dictadura del proletariado y la sociedad comunista: el Estado de todo el pueblo (15). A partir de ahora los escalones que llevan a la meta final quedaban ampliados con este nuevo elemento. Esta innovación venía posibilitada porque para la teoría marxista el Estado no desaparece en un momento determinado, sino que se desvanece progresivamente. Este ha debido ser el asidero teórico para justificar el cambio mencionado. Para los ideólogos soviéticos el mismo no ha supuesto —como veremos posteriormente— ni el abandono de la concepción leninista en general ni el de la dictadura del proletariado en particular.

La doctrina oficial soviética sostiene que los años transcurridos desde la Revolución de 1917 han servido para superar el antagonismo entre las clases, merced a la homogeneización producida por la socialización de la economía. Generalizada la propiedad pública estatal y la cooperativa, la burguesía, como clase poseedora de los medios de producción, ha desaparecido. A partir de entonces el Estado soviético sólo comprende clases trabajadoras sin intereses enfrentados entre sí. El concepto de dictadura del proletariado no sirve ya para reflejar la nueva situación. El concepto de Estado de todo el pueblo viene a sustituirle.

Fue Stalin quien inició este camino en el informe presentado al VIII Congreso Extraordinario de la Soviets de la URSS, al señalar que la fase de dictadura del proletariado debía conside-

---

(15) Sobre este tema puede verse S. G. COLLIGNON: *La théorie de l'Etat du peuple tout entier*, París, PUF, 1967.

rarse como acabada y que una nueva Constitución debería definir la nueva forma de Estado.

Posteriormente, Kroutchev anunció ante el XXIII Congreso del PCUS, celebrado en 1961, que la Unión Soviética se había convertido en el Estado de todo el pueblo, llamado a transformarse progresivamente en autoadministración social y comunista. Fue entonces cuando se hizo pública la decisión de elaborar un nuevo texto constitucional donde se diese cabida a esta realidad.

La caída de Kroutchev supuso un largo paréntesis en el proceso de reforma constitucional. Posteriormente, reemprendido el camino, Brejnev (16) insistirá sobre la misma idea: «... las diferencias entre los principales grupos sociales se difuminan gradualmente... Una nueva comunidad histórica ha nacido: el pueblo soviético. Nuestro Estado, que fue en su origen una dictadura del proletariado, se ha convertido, después de la edificación del socialismo y la adopción por todas las capas de la población de los principios ideológicos de la clase obrera, en el Estado de todo el pueblo».

Pasemos a ver el cambio de conceptos a nivel constitucional. El artículo 1.º de la Declaración de Derechos del Pueblo Trabajador y Explotado, de 10 de julio de 1918, estableció que «Rusia recibirá el título de República de los Soviets de Obreros, Soldados y Campesinos». Creemos que pueden traerse a colación en este momento las palabras escritas por García-Pelayo (17) en torno a una de las características estructurales de los sistemas socialistas europeos: la hipostatización del pueblo en las clases trabajadoras y de las clases trabajadoras en la clase obrera. Así, según este autor, la «hipostatización del pueblo en clases trabajadoras va unida a la hipostatización de éstas en la clase obrera, argumentando que sólo la clase obrera, en virtud de sus condiciones existenciales, está plenamente identificada con el socialismo, mientras que las otras clases y estratos (campesinos, inteligencia, artesanado) están dominadas por actitudes indecisas y por tendencias individualistas y pequeño-burguesas». Consecuencia de que el poder estatal se reconociese no en todo el pueblo, sino

(16) Informe ante la Asamblea plenaria del Comité Central del PCUS, Moscú, 24 mayo 1977 (*Pravda*, 5 junio 1977).

(17) Supuestos estructurales de los sistemas político-constitucionales de los países socialistas, en *Burocracia y tecnocracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1974, pp. 166 y ss.

en las clases trabajadoras y, más concretamente, en la clase obrera, fue que en las Constituciones de 1918 y 1924 estuviese vigente el sufragio restringido (comerciantes, propietarios agrícolas, burgueses, ex funcionarios estaban incapacitados a efectos electorales), el sufragio desigual (las ciudades elegían un diputado por cada 25.000 electores, mientras que el campo elegía un diputado por cada 125.000) y, finalmente, el sufragio indirecto, de dos grados en las ciudades y de cuatro en el medio rural.

La Constitución Stalinista de 1936, a pesar de introducir el sufragio universal y la misma proporcionalidad de escaños para los distritos urbanos y para los rurales, siguió aferrada a una concepción «obrerista» del poder constituyente. Su artículo 1.º proclamaba: «La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas es un Estado socialista de obreros y campesinos.» En el mismo sentido, el artículo 3.º disponía que «todo el poder de la URSS pertenece a los trabajadores de la ciudad y del campo, representados por los Soviets de diputados de los trabajadores».

La nueva Constitución de 1977 ha abandonado la concepción clásica y ha recogido el nuevo concepto de Estado de todo el pueblo. Así, el artículo 1.º establece que «la URSS es un Estado socialista de todo el pueblo que expresa la voluntad y los intereses de los obreros, de los campesinos y de los intelectuales, de los trabajadores de todas las naciones y etnias del país». El nuevo espíritu globalizador se ve reflejado no sólo en el repetido concepto de «Estado de todo el pueblo», sino también en la referencia expresa a los intelectuales y a los trabajadores en general. El fundamento del poder estatal deja de residir en los obreros y campesinos—clases supuestamente revolucionarias y cuyo interés coincidiría con el general de la futura sociedad comunista—para ampliarse a todas las capas del pueblo. En el mismo sentido, el artículo 2.º afirma: «En la URSS todo el poder pertenece al pueblo.»

El abandono del concepto de la dictadura del proletariado y su sustitución por el de Estado de todo el pueblo supone un cierto acercamiento a los principios vigentes en el constitucionalismo occidental. Hay una cierta similitud entre este último concepto y el principio de soberanía popular proclamado en las democracias europeas. El nuevo fundamento puede servir para una obra

liberalizadora —al menos parcialmente— en el seno de la Unión Soviética. Sin embargo, este acercamiento ha de ser valorado en sus justos términos. Ya transcribimos antes las palabras del propio Brejnev en las que señalaba que la nueva Ley fundamental se inserta plenamente en la línea leninista del Derecho público. Se trataría de un nuevo hito en la construcción de la sociedad socialista, si bien esta nueva etapa, al implicar una parcial separación de ciertas normas stalinistas, puede aparejar un acortamiento de las distancias constitucionales con los sistemas occidentales. El fundamento principal del cambio ha sido el deseo de traducir a nivel jurídico formal el logro de un importante avance del régimen soviético hacia sus propias metas. La aproximación al estatuto de libertades propio de los países europeo-occidentales —caso de producirse— es más consecuencia que fundamento de esta modificación de principios.

Por las mismas razones, puede decirse que la sustitución del concepto de dictadura del proletariado obedece a causas enteramente diferentes a las que han llevado a su abandono a ciertos partidos comunistas occidentales, los denominados «eurocomunistas». Nótese que en este último supuesto el referido principio ha sido renunciado en un serio intento de adecuarse a los principios democráticos occidentales. En aquél, en cambio, dicho principio no ha sido abandonado, sino, simplemente, superado por causa de su inadaptación a las actuales características de la sociedad soviética. Se estima que el repetido concepto sólo puede predicarse de las primeras fases de la constitución del socialismo, que en la URSS han sido recorridas hace ya tiempo. En consecuencia, se defiende la virtualidad de dicho principio y la necesidad de su aplicación a países donde la revolución se ha iniciado más tarde. Dictadura del proletariado y Estado de todo el pueblo no son dos conceptos contingentes y que se excluyan entre sí, sino que, antes bien, se implican mutuamente. La finalidad de aquella dictadura es homogeneizar los diversos estratos de la población para posibilitar la instauración del Estado de todo el pueblo. Son dos fases de un mismo proceso. Así, Suslov, uno de los principales ideólogos del Comité Central del PCUS, ha escrito (18) que «el

(18) «El marxismo-leninismo y la renovación revolucionaria», en *Kommunist*, número 14, Moscú, septiembre 1977, y en *Problèmes Politiques et Sociaux*, núm. 326, diciembre 1977.

primer Estado socialista del mundo ha nacido y se ha desarrollado en perfecta armonía con la doctrina marxista-leninista en tanto que Estado de la dictadura del proletariado, de la dominación política de la clase obrera unida al campesinado y a otros trabajadores que representan la mayoría aplastante de la sociedad (...). La nueva Constitución de la URSS ha conseguido el paso del Estado de la dictadura del proletariado al Estado de todo el pueblo. Esta evolución implica que, durante la edificación del comunismo, todas las capas de la población habrán pasado a las posiciones político-ideológicas de la clase obrera, que la base social del Estado soviético se habrá ensanchado...». También, la nueva Ley fundamental proclama los méritos de la dictadura del proletariado. Su preámbulo comienza señalando que: «La Gran Revolución Socialista de Octubre... estableció la dictadura del proletariado y creó el Estado soviético, Estado de nuevo tipo, instrumento fundamental para la defensa de las conquistas revolucionarias y para la construcción del socialismo y el comunismo.» Y, más adelante, se afirma: «Cumplidas las tareas de la dictadura del proletariado, el Estado soviético se ha convertido en Estado de todo el pueblo.»

### B. Consolidación constitucional del partido único

Desde los primeros momentos de la Revolución de Octubre la existencia de un partido único, organizado y poderoso, se presenta a los ojos de Lenin y sus seguidores como un elemento indispensable para el triunfo de la misma.

Bien es verdad que uno de los lemas del momento, recogido en la propia Constitución de 1918, es: «¡Todo el poder para los Soviets!» (artículo 1.º), y que se hicieron ciertos intentos para extender esta fórmula de organización del poder, que para sus defensores condensaba las ventajas del parlamentarismo y de la democracia directa al tiempo que corregía los defectos de la democracia burguesa. Sin embargo, pronto quedó claro la inadecuación de este modelo y su —de facto— postergación ante el predominio del partido único. En relación a este punto, Mouskheley (19) nos dice que «el fracaso (de los Soviets) fue fatal. En la

(19) *El Gobierno de la URSS*, Tecnos, Madrid, 1966, pp. 86 y ss.

realidad, las duras necesidades de la guerra civil y la intervención extranjera impidieron desde el principio el funcionamiento de los Soviets y de sus Congresos. El Gobierno Central, el partido y sus delegados disfrutaban de un poder verdaderamente dictatorial». Y, más adelante, añade: «Quedó demostrado que para poder construir la sociedad socialista la vanguardia del proletariado tendría que prescindir del pueblo. Las reformas, por consiguiente, provenían de arriba. Fue el propio partido el que las ordenó.»

El partido se organiza en base a los principios del centralismo democrático y de acuerdo con la división administrativa del poder y del territorio. Con ello se consigue la subordinación total de los órganos locales y de base a instancias centrales. Al mismo tiempo, su estructura celular le permite una ramificación por todo el tejido social. Tanto la sociedad como el Estado se encuentran condicionados por la presencia constante y decisiva del partido (20). El partido es el motor de la vida pública: actúa como fuente inspiradora y propulsora de todas las funciones y actividades estatales. El hecho de que sus militantes ocupen los puestos decisivos del aparato burocrático del Estado y de otras organizaciones (sindicatos, empresas, etc.) asegura la adecuación de sus funciones al programa de aquél. El partido cuida de vincular los principales órganos del Estado a sus decisiones. En muchos casos, estos últimos se limitan a refrendar y dar forma jurídica a los acuerdos previamente tomados en el seno del partido.

Fruto de esta progresiva importancia del partido único fue su constitucionalización en 1936. Así, el artículo 126 de la, hasta hace poco, Constitución vigente disponía: «De acuerdo con los intereses de los trabajadores y a fin de desarrollar la iniciativa de organización y la actividad política de las masas populares, queda asegurado a los ciudadanos de la URSS el derecho a agruparse en organizaciones sociales, sindicatos, asociaciones cooperativas, organizaciones juveniles, organizaciones deportivas y de defensa, sociedades culturales técnicas y científicas; los ciudadanos más activos y más conscientes del seno de la clase obrera y de las otras capas de trabajadores se agrupan en el Partido

(20) Puede verse en este sentido L. SCHAPIRO: *Gobierno y Administración en la Unión Soviética*, Oikos-Tau, Barcelona, 1967, pp. 59 y ss.; R. CHARVIN: *Les états socialistes européens*, Dalloz, 1975, pp. 184 y ss.

Comunista de la URSS, vanguardia de los trabajadores en su lucha por el afianzamiento y desarrollo del régimen socialista y que representa el núcleo dirigente de todas las organizaciones de trabajadores, tanto sociales como políticos.»

No obstante esta contitucionalización, con Stalin el partido se ve algo frenado. Según Carrere d'Encause (21), el dictador soviético había privilegiado el aparato estatal a partir de 1936, al tiempo que clasificaba al partido como un instrumento de poder más, en el mismo nivel que otras organizaciones. Incluso, a partir de la segunda guerra mundial, lo apartó parcialmente del poder.

La era de la desestalinización iniciada en 1956, a raíz del XX Congreso del Partido, determinará un relanzamiento de éste. Se busca dotarle de una nueva autonomía que le preserve de su estatalización. «Con los cambios sobrevenidos desde 1956 en la política de ingreso de nuevos miembros, con las reformas de la administración política y económica, con la nueva vocación por el poder, el partido modificará su organización adaptándola a las funciones que deberá desempeñar en lo sucesivo y que, en muchos casos, sustituirán las funciones del Estado» (22). Lo cual no ha supuesto, sin embargo, una democratización de las estructuras del partido. La discusión interna continúa difuminada ante las decisiones y «sugerencias» emanadas de los órganos superiores. En cualquier caso, el fortalecimiento del PCUS a partir de entonces es una realidad. Buen testimonio de ello son las siguientes palabras de Brejnev (23) pronunciadas ante su Comité Central en mayo de 1977: «Las tareas que le incumben (al partido) en la actualidad se han hecho todavía más complejas y variadas, al igual que ha devenido más importante su papel, más extenso su campo de acción sobre toda la política interior y exterior del país.»

En conformidad con la teoría de que las alteraciones en la realidad social y política han de reflejarse en el ordenamiento jurídico, la consolidada situación del partido tenía que dejar huella en la nueva Constitución. La disposición concerniente al

---

(21) *Op. cit.*, p. 25.

(22) MOUSEHELY: *Op. cit.* p. 132.

(23) «Pravda, 5 junio 1977», en *Problèmes Politiques et Sociaux*, núm. 326, diciembre 1977.

mismo es el artículo 6.º, comprendido dentro del título I, capítulo I, destinado a establecer los principios constitucionales del sistema político. El anterior artículo 126—ya transcrito—aparecía incluido en el capítulo X, referente a los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos. El cambio de lugar no puede ser más significativo. Por otro lado, la anterior disposición sobre el partido se insertaba en el artículo que regulaba el derecho de asociación de los ciudadanos, viniendo a ser, por tanto, una manifestación de este derecho. Por el contrario, el nuevo artículo 6.º se refiere exclusivamente al partido, lo que denota la importancia de tratamiento que se le ha querido dar. Al mismo tiempo está redactado en unos términos más ambiciosos y que subrayan el papel decisivo del partido en la Unión Soviética:

«La fuerza dirigente y orientadora de la sociedad soviética y el núcleo de su sistema político, de las organizaciones estatales y sociales es el Partido Comunista de la Unión Soviética. El PCUS existe para el pueblo y sirve al pueblo.

Pertrechado con la doctrina marxista-leninista, el Partido Comunista determina la perspectiva general del desarrollo de la sociedad, la línea de la política interior y exterior de la URSS; dirige la gran actividad creadora del pueblo soviético e imprime un carácter sistemático y científicamente fundamentado a su lucha por el triunfo del comunismo.

Todas las organizaciones del Partido actúan en el marco de la Constitución de la URSS.»

Obsérvese cómo se define al Partido como núcleo del sistema político, de la misma forma que factor determinante de las orientaciones políticas del Estado. Esta reafirmación de su papel está en consonancia con la definición del sistema político como Estado de todo el pueblo. Si esto es así, la apertura del partido («el PCUS existe para el pueblo y sirve al pueblo»), es una consecuencia casi obligada. El Partido ya no es considerado como la vanguardia de los trabajadores más activos y conscientes, unidos en la lucha por la construcción del socialismo. La superación del sistema de clases antagónicas explica que el Partido pueda ser definido como instrumento de todo el pueblo. A su vez, esta ampliación teórica de su base social sirve para fundamentar el crecimiento de sus funciones.

### C. Principios constitucionales

El título I de la nueva Constitución, denominado «Bases del sistema social y de la política de URSS», contiene cinco capítulos, en los que se recogen los principios constitucionales del sistema, esto es, su urdimbre jurídico-política. Tales principios sirven para definirlo, así como de llave auxiliar con que «abrir» y conocer los otros sectores de la Constitución. Los capítulos mencionados se refieren, respectivamente, a «Sistema político», «Sistema económico», «Desarrollo social y cultural», «Política exterior» y «Defensa de la patria socialista», y comprenden un total de 32 artículos.

De esta forma contrastan con la mayor parquedad de los principios recogidos en la Constitución de 1936, que sólo les dedicaba el capítulo I y sus 12 artículos. Sin embargo, como advierte P. GELARD (24), el cambio se refiere más bien a los aspectos formales y de vocabulario. Las reformas de fondo son reducidas.

De estos principios puede repetirse lo antes señalado sobre la concepción marxista del Derecho: la normativa jurídica no es una realidad autónoma, sino en indisoluble dependencia con una determinada infraestructura social y económica. No se compone de disposiciones provenientes de una aislada voluntad del legislador, sino que traduce y sanciona unas determinadas relaciones de producción. Por ello, los principios constitucionales no pueden tener el mismo significado que en las democracias occidentales. En este último caso, muchas veces se limitan a anunciar futuras medidas o reformas que habrán de adoptarse por el legislador. Se trata de principios programáticos que sientan las directrices que vincularán al Parlamento en su ulterior quehacer. Bien es verdad que también existen principios dogmáticos y definitorios, que se limitan a recoger lo ya institucionalizado y a establecer pautas interpretativas. Pero junto a éstos, y sobre todo en el constitucionalismo de la posguerra, son numerosos los principios programáticos. En el caso de los principios constitucionales de los sistemas socialistas y de la URSS, en particular, no se trata de un programa que se proponga cumplir, sino el balance de las obras ya realizadas. Se procura que

(24) *Op. cit.*, p. 34.

exista una considerable concordancia entre lo declarado y la realidad política. Desde esta perspectiva, no es de extrañar que, al haberse «enriquecido» y desarrollado la sociedad soviética con nuevas aportaciones desde 1936, se sienta la necesidad de reflejar todas estas innovaciones en el texto constitucional. La doctrina oficial en la URSS estima que se han dado importantes y decisivos pasos en la construcción del socialismo, estando ya próxima la llegada a la sociedad sin clases. Todas estas conquistas deben traducirse en las correspondientes disposiciones constitucionales para lograr su consolidación jurídica y su mayor difusión. No se trata, por tanto, de innovar nada, al menos, en la realidad política y económica.

Dentro de los principios referentes al sistema político destacan los ya comentados de la declaración de la URSS como Estado de todo el pueblo (art. 1.º) y la redefinición del partido único (art. 6.º).

El principio de centralismo democrático ha sido y es característico del Partido Comunista. Su esencia, como dice Мousкнe-ly (25), reside en el movimiento dialéctico que se produce entre dos conceptos antinómicos: el poder de decisión reservado al centro y la libertad e iniciativa reconocidas a la periferia. El resultado es un sistema de interacción entre estos dos polos, sin que ninguno de los dos pueda triunfar sobre el otro. Sin embargo, este equilibrio, como reconoce el mismo autor, se da sólo a nivel de formulación teórica, ya que en su aplicación práctica siempre ha predominado el poder de decisión de los órganos centrales sobre la autonomía e iniciativa de los órganos de base. En cualquier caso, lo importante ahora es señalar cómo dicho principio ha sufrido una generalización, ya que ha traspasado el marco del partido para ser llevado a todo el ámbito del aparato estatal. El nuevo artículo 3.º dispone: «La organización y la actividad del Estado soviético se estructuran según el principio del centralismo democrático: electividad de todos los órganos de poder estatal de abajo arriba, deber de rendir cuenta al pueblo de su gestión y obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores para los inferiores. El centralismo democrático conjuga la dirección única con la iniciativa y la actividad

(25) *Op. cit.*, pp. 98 y ss.

creadora en la base, con la responsabilidad de cada organismo estatal y de cada funcionario por la misión encomendada.»

La generalización de este principio organizativo viene determinada por la paralela extensión de la importancia del Partido. Al ser éste factor orientador y propulsor de todo el Estado, resulta explicable que sus pautas de organización y comportamiento tiendan a reflejarse en este último. Hay un cierto efecto mimético en esta materia que subraya —repetimos— la importancia del Partido. Sin embargo, el precepto referido no puede estimarse como una innovación. Señala LAVROFF (26) que era presentado como importante por los autores soviéticos y probablemente aplicado en la realidad antes de su recepción en la Constitución. Por otro lado, indica este mismo autor cómo su generalización puede engendrar ciertos problemas. Tal como está formulado el principio de centralismo democrático, supone que las decisiones tomadas por los soviets de las unidades territoriales más amplias son obligatorias para los de las unidades de ámbito inferior. Al mismo tiempo, la necesidad de respetar el reparto de competencias hecho por la Constitución entre las diversas unidades territoriales puede plantear problemas de armonización. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que la presencia constante del PCUS a todos los niveles puede servir ahora —al igual que antes— de elemento destinado a dar fluidez a la marcha del aparato estatal. Dado que las decisiones políticas más importantes se adoptan en el seno del Partido, y que los órganos estatales intervienen sólo para darles forma jurídica o para ejecutarlas, puede preverse que no serán numerosos los conflictos de competencias que puedan producirse en el sentido visto.

Por otra parte, se consagra a nivel constitucional el principio de legalidad socialista (art. 4.º). Si bien en los primeros momentos de la Revolución este principio fue rechazado (27) por considerársele propio del Estado burgués, el mantenimiento del Estado soviético y su ordenamiento jurídico determinaron la reintroducción del principio, pero adjetivándole con la califica-

(26) *Op. cit.*, p. 711.

(27) G. R. DAVID: *Los sistemas jurídicos contemporáneos*, Aguilar, Madrid, 1968, páginas 148 y ss.

ción de «socialista»: se obedece a la ley, pero no por su mera condición de tal, sino en tanto se trate de una ley que realice el programa socialista. La estabilidad del Estado y de sus relaciones con los ciudadanos ha provocado una importancia creciente de dicho principio, que encuentra su mejor símbolo en la constitucionalización comentada.

También debe señalarse la constitucionalización del Gobierno semidirecto. Tradicionalmente, la teoría oficial soviética ha proclamado la importancia de combinar la democracia representativa con ciertas fórmulas de democracia directa. Tales fórmulas vendrían a ser, según dicha teoría, un heraldo de la futura sociedad comunista en que todos los asuntos serán discutidos y gestionados directamente por el pueblo. Así, el referéndum, la revocación de diputados, la amplia discusión popular de ciertas medidas y proyectos legislativos son instrumentos de participación que o han sido llevados a la práctica o, al menos, han estado previstos. Ahora, en un intento de reafirmar su importancia, se recoge esta materia entre los principios constitucionales. Así, el artículo 5.º establece que «las cuestiones trascendentales de la vida del Estado se ponen a discusión de todo el pueblo y también se someten a su votación (referendo)». En la misma línea de intensificación de la democracia participativa, el artículo 8.º se refiere a una cierta fórmula autogestionaria: «Las colectividades de trabajadores participan en la discusión y solución de los asuntos del Estado y de la sociedad, en la planificación de la producción y del desarrollo social, en la preparación y colocación del personal, en la discusión y solución de los problemas de la dirección de las empresas e instituciones, del mejoramiento de las condiciones de trabajo y existencia, de la utilización de los recursos destinados al fomento de la producción y también a medidas socioculturales y estímulo material.»

Los principios del sistema económico tampoco suponen una innovación, sino mera consagración de ciertas leyes, reglamentos y prácticas anteriores. Destaca el mantenimiento, junto a la propiedad del Estado, de los *koljoses* y cooperativas como bases del sistema económico (arts. 10 y 12). También puede señalarse el reconocimiento de que los ciudadanos pueden ser titulares, en

usufructo, de parcelas para utilizarlas como hacienda auxiliar o para la construcción de la vivienda propia (art. 13). Por otra parte, se dispone que la actividad económica se basa en los planes estatales de desarrollo, conjugando la administración centralizada con la autonomía y la iniciativa económicas de las empresas, complejos y otras entidades. Para ello se utiliza activamente la autogestión financiera, el beneficio, el coste y otros resortes e incentivos económicos (art. 16). Se trata de recoger los postulados de la reforma económica iniciada en 1965 tendente a introducir una mayor flexibilidad y autonomía en las relaciones económicas. En el mismo sentido, puede invocarse el artículo 17, que reconoce la actividad laboral individual en la esfera de la pequeña producción artesana, de la agricultura y de los servicios de la población. Todo ello demuestra lo afirmado en el apartado tercero de este trabajo sobre la existencia de una serie de elementos económicos que impulsaban una modernización de la vida política de la URSS. La constitucionalización de estos principios y elementos es el exponente de la búsqueda de una mayor flexibilidad en todo el sistema político y económico. No puede decirse, indudablemente, que ello implique un viaje abierto en la determinación del modelo de sociedad perseguido. En otras partes señalamos la consolidación de algunas características propias de un socialismo estatalista y absorbente, por lo que resulta equivocado pensar que los nuevos principios constitucionalizados suponen una convergencia con las metas de las sociedades democráticas y capitalistas. No obstante, si bien no hay tal convergencia, lo que sí puede decirse es que las distancias entre el modelo económico socialista en vigor y el existente en la Europa occidental ya no sólo no se incrementan, sino que incluso disminuyen.

Respecto a los principios del desarrollo social y cultural (capítulo 3), señalemos únicamente que el Estado se compromete a intensificar la homogeneidad social, a mejorar y proteger el trabajo, tendiendo a la desaparición del pesado y manual. Se proclama el desarrollo de los servicios de sanidad, previsión social, alimentación pública, etc. Se mantiene un sistema único de instrucción pública que sirve a la educación comunista, etc.

Los principios de política exterior ofrecen un claro dualismo. Por un lado, se da acogida a los acuerdos de la Conferencia de Helsinki, y así se proclama que la URSS se pronuncia por el robustecimiento de la seguridad de los pueblos y por la amplia cooperación internacional (art. 28). En este mismo sentido se proclama (art. 29) la igualdad con otros Estados, la renuncia recíproca al uso de la fuerza, la inviolabilidad de las fronteras, la no injerencia en los asuntos internos de otros países; el honesto cumplimiento de los principios del Derecho internacional y de los tratados concluidos. Pero, por otra parte, la URSS no renuncia a las peculiaridades que se derivan de su condición de Estado socialista y, en este sentido, se anuncia que su política exterior se orienta a asegurar las premisas internacionales favorables para su propia edificación del comunismo, a fortalecer las posiciones del socialismo mundial, a respaldar la lucha de los pueblos por su liberación nacional (art. 28). También se proclama (art. 30) la ayuda mutua con otros países socialistas y el principio del internacionalismo socialista.

#### D. Derechos, libertades y deberes de los ciudadanos

En la teoría marxista se niega la existencia de una serie de libertades y derechos como algo inherente al ser humano y, por consiguiente, anteriores al Estado. Esta era, según el marxismo, la ilusión en que incurrieron las corrientes liberales decimonónicas, para las que bastaba proclamar formalmente las libertades para que el hombre pudiese disfrutarlas. Todas las declaraciones de Derecho efectuadas a partir de la Revolución francesa no son más que el reflejo de los intereses de la clase que accede entonces al poder: la burguesía (28). Las libertades teóricamente proclamadas no tienen sentido más que para los titulares de bienes patrimoniales, que disponen así de los medios indispensables para ejercitarlas. Para las clases trabajadoras, estas libertades formales son vanas. Pues la libertad, o las libertades, no son algo consustancial al ser humano, sino un valor a conquis-

(28) Sobre este tema, véase *Los derechos fundamentales*, en *MARXISMO y DEMOCRACIA*, Serie Política núm. 2, Rioduero, Madrid, 1975.

tar. El hombre, y especialmente el trabajador, sólo podrá disfrutar de esos derechos cuando disponga de los medios materiales necesarios, para lo que es necesario proceder a socializar los medios de producción. Sólo en una sociedad socialista, que ponga la riqueza al servicio del pueblo entero, es posible el disfrute de las libertades. La libertad no es el postulado del que se parte, sino la meta de llegada. Aquí se justifica, desde su propia perspectiva, la revolución y el establecimiento de la dictadura del proletariado.

Esta dictadura supone prácticamente el decaimiento de las libertades antes proclamadas. Este sacrificio se efectúa para concentrar el poder y posibilitar acelerar el tránsito hacia la sociedad socialista. Mantener las libertades en esta fase supondría paralizar la acción revolucionaria. Pero, según avanza la realización del programa socialista, las libertades renacen y se van ampliando, precisamente, como consecuencia de los medios preparadas por estas conquistas. Todo ello, repetimos, según la teoría marxista imperante.

Por ello no es de extrañar que la evolución progresiva del socialismo en la URSS se haya traducido en unas declaraciones de derechos cada vez más ambiciosas. Así, la Declaración de Derechos del pueblo trabajador y explotado de 1918 es más una proclama revolucionaria que una verdadera Declaración de Derechos. En la Constitución de 1936 se reconocen ya una serie de libertades. La nueva Constitución de 1977 aporta, como veremos en seguida, una ampliación de esta materia.

Sin embargo, estos derechos, aun proclamados, no son concedidos en la misma forma que en las constituciones occidentales. Según RIVERO (29), se diferencian por las siguientes notas: 1.<sup>a</sup> La Constitución soviética comienza por proclamar los principios y las bases económico-sociales del Estado, y después, como consecuencia de tales principios, establece los derechos y libertades, al revés del constitucionalismo occidental, donde la afirmación de los derechos suele ocupar el primer lugar. Aquí, la organización constitucional de poderes depende de las libertades. En los sistemas socialistas, éstas dependen de las exigencias del

---

(29) *Les libertés publiques*, I, PUF, París, 1973, pp. 75 y ss.

poder. Además, se enuncian antes los derechos económico-sociales y después las libertades individuales. 2.<sup>a</sup> Se indican los medios que posibilitan el ejercicio efectivo de los derechos, para que no sean nunca meras declaraciones vacías. Las declaraciones occidentales son más parcas a este respecto. 3.<sup>a</sup> Los derechos reconocidos aparecen vinculados a deberes. No hay libertades autónomas ni derechos que se establezcan para proteger el puro interés de su titular. Todos ellos han de compaginarse con las exigencias de la construcción del socialismo, encontrando ahí su principal límite. Además, el individuo puede disfrutar de derechos sólo en cuanto cumple sus deberes para con los demás. Con ello se diferencian de las declaraciones de derechos del constitucionalismo democrático occidental que tienen una impronta más personalista. Aquí, las libertades se reconocen, fundamentalmente, para proteger el interés propio del ciudadano y sin sujeción a contraprestación alguna.

No podemos hacer en este momento un estudio pormenorizado de los diferentes derechos reconocidos en la nueva Constitución soviética. La magnitud de esta tarea y el carácter introductorio de este trabajo nos exime de ello. Pero sí hemos de aludir, al menos, a las libertades sancionadas por vez primera. Precisamente porque constituyen testimonio de la pretensión señalada sobre ampliación de la autonomía individual al avanzar la construcción del socialismo. También, el cambio de lugar en la Constitución del catálogo de libertades supone una buena muestra de la importancia que han querido conceder los líderes soviéticos a esta materia. En la de 1936 se incluía en el capítulo X (artículos 118-133); en la nueva pasa a ocupar el título II (artículos 33-69), inmediatamente después de las Bases del sistema político y social (título I) y antes incluso de la parte orgánica (títulos III y siguientes), abandonando la sistemática anterior que incluía primero la parte orgánica y después la regulación de los derechos y libertades. Es éste un exponente de la faceta aperturista y liberalizadora del nuevo texto constitucional, y de un cierto acercamiento al esquema típico del constitucionalismo democrático occidental, donde tradicionalmente se ha querido significar la importancia de la parte relativa a libertades públicas mediante su regulación en los primeros títulos.

Es innovación el derecho a la vivienda (artículo 44) que se garantiza mediante «el desarrollo y la protección del fondo inmobiliario perteneciente al Estado y las organizaciones sociales, la asistencia a la edificación cooperativa e individual de viviendas y la distribución equitativa y bajo control público de la superficie habitable facilitada a medida que se realiza el programa de construcción de viviendas confortables, así como el precio módico del alquiler de la vivienda y de los servicios municipales».

También es nuevo el derecho de los ciudadanos al acceso a la cultura (artículo 46). Se asegura este derecho mediante el desarrollo de las instituciones oportunas, el fomento de la radio y la televisión, la red de bibliotecas, la prensa, etc.

Otro tanto puede decirse de la libertad de creación científica, técnica y artística (artículo 47).

La conversión de la dictadura del proletariado en Estado de todo el pueblo ha tenido, sin duda, influencia decisiva en la constitucionalización del derecho a participar en los asuntos públicos. Así, el artículo 48 asegura el derecho de participar y ser elegido en la elección de los Soviets de Diputados Populares, de participar en las discusiones y votaciones generales, en el control popular, en la labor de los organismos estatales y sociales y en las reuniones de las colectividades laborales.

El artículo 49 recoge por vez primera el derecho de petición y crítica ante los poderes públicos y organizaciones sociales.

Se reconoce el derecho a la defensa judicial contra los atentados al honor y dignidad, a la vida y salud, a la libertad personal y sus bienes (artículo 57).

El artículo 58 garantiza el derecho a recurrir las acciones de los funcionarios que supongan infracción legal o abuso de la autoridad y menoscaban los derechos de los ciudadanos. Establece asimismo el principio de responsabilidad patrimonial del Estado y organizaciones sociales por los daños causados como consecuencia de acciones ilícitas.

Por otra parte, constituye también novedad constitucional el ya aludido reconocimiento del derecho a tener en usufructo parcelas individuales, para utilizarlas como hacienda auxiliar o para la construcción de la propia vivienda (artículo 12).

Se reconoce el derecho al medio ambiente, disponiéndose medidas para su protección (artículo 18).

Todos estos derechos, al igual que los que ya fueron reconocidos en la Constitución de 1936, tienen su límite en la obligación de no lesionar los intereses de la sociedad y del Estado, ni los derechos de otros ciudadanos (artículo 39). Además, se dispone que «el ejercicio de los derechos y libertades del ciudadano es inseparable del cumplimiento de sus deberes. El ciudadano de la URSS tiene el deber de cumplir la Constitución y las leyes soviéticas, respetar las normas de convivencia socialista y llevar con dignidad el alto título de ciudadano de la URSS» (artículo 59).

Por otra parte, deberes específicos que se establecen por vez primera a nivel constitucional son los siguientes: respetar y fortalecer la amistad de las naciones y etnias del multinacional Estado soviético (artículo 64), ocuparse de la educación de los hijos y de su formación como ciudadanos socialistas (artículo 66), cuidar la naturaleza, los monumentos históricos y otros valores culturales (artículos 67 y 68) y, finalmente, practicar el internacionalismo mediante el fomento de la amistad con otros pueblos (artículo 69).

### E. El federalismo

El establecimiento del federalismo se efectúa por los Soviets en 1924. No obstante, este federalismo siempre ha tenido unas características muy especiales. En primer lugar, es como dice Duverger (30), un federalismo complejo, pues se compone de Repúblicas federadas que, a su vez, comprenden Repúblicas Autónomas. Junto a éstas existen Regiones Autónomas y Comarcas Autónomas. Por otra parte, en la URSS han predominado de forma ostensible los poderes centrales de la Federación sobre los demás. Y ello a pesar de que tanto la Constitución de 1936 como la de 1977 prevén el derecho de las Repúblicas federadas de separarse libremente. Es ésta una de las materias en que ha existido más distancia entre la norma constitucional y la práctica política. La razón de esta inadecuación es, como ha escrito L. Schapiro (31),

(30) *Op. cit.*, p. 446.

(31) *Op. cit.*, pp. 87 y ss.

la unidad del PCUS que garantiza una notable centralización de la política de la Federación y limita grandemente la autonomía gubernamental de las Repúblicas federadas. Tanto es así que incluso algunos autores niegan que la URSS sea un verdadero Estado federal. En este sentido Mouskhely (32) ha escrito: «¿Exageraremos al decir que el sistema constitucional de 1936 ha relegado las Repúblicas a un segundo plano y que por ser la URSS un Estado de obreros antes que un Estado federal es un Estado unitario o, por lo menos, que el aspecto unitario tiene un gran relieve?». Y más adelante concluye afirmando: «No es un Estado federal ni un Estado liberal. La Unión Soviética es, en realidad, un Estado unitario y colectivista».

El principio federal se mantiene. Concretamente el artículo 70 dispone que «la URSS es un Estado multinacional, federal y unido, configurado en base al principio del federalismo socialista y en virtud de la libre autodeterminación de las naciones y de la asociación voluntaria de las Repúblicas Socialistas Soviéticas iguales en derechos».

No obstante este mantenimiento a nivel formal del Estado federal, se han introducido ciertas modificaciones que denotan el tránsito a un Estado progresivamente centralizado. En este aspecto las reformas aportadas por la nueva Constitución pueden calificarse de realistas en cuanto suponen un acercamiento de los textos constitucionales a la realidad política.

En primer lugar, podemos señalar que se ha suprimido la autorización que el artículo 18 b) de la Constitución de 1936 confería a las Repúblicas federadas para mantener su propio ejército, facultad que nunca se había llevado a la práctica.

En segundo lugar, ha de indicarse que la distribución de competencias se efectuaba en la Constitución de 1936 mediante la enumeración de las correspondientes a la Federación (artículo 14), al tiempo que, para las Repúblicas federadas, el artículo 15 disponía que su soberanía no tenía otros límites que los indicados en el artículo 14, y que fuera de éstos, cada República ejercía el poder del Estado de manera independiente. La nueva Constitución

---

(32) *Op. cit.*, pp. 402 y ss.

mantiene en sus términos principales dicho sistema. Así, el artículo 73 establece las competencias federales, mientras que el 76 preceptúa que «la República federada ejerce autónomamente el poder del Estado en su territorio, con excepción de lo establecido en el artículo 73». Ahora bien, las competencias recogidas en este último están concebidas en forma más genérica que antes, lo que favorece la expansión del poder de la Federación. Así, puede advertirse la potencialidad que encierra su apartado 4: «Asegurar la unidad de la regulación legislativa en todo el territorio de la URSS y aprobar los Fundamentos de la legislación de la URSS y de las Repúblicas Federadas». Por otra parte, del juego de los artículos últimamente citados podría pensarse que todo lo que no es competencia de la Federación corresponde a las Repúblicas federadas. Sin embargo, el artículo 73 finaliza con un apartado que nos revela una vez más cómo se ha querido privilegiar al Poder central en detrimento de la autonomía de las otras instancias. Concretamente, se otorga a la Federación «decidir otras cuestiones de importancia federal». La falta de concreción de esta fórmula facilita la expansión de su titular, que podrá en cualquier momento argüir que una materia es de interés federal para atribuírsela.

Si a estos datos añadimos el ya comentado de la transposición del principio del centralismo democrático al aparato estatal, podremos comprobar la reafirmación de la falta de autonomía de las entidades territoriales que integran la URSS. En efecto, dicho principio implica la obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores para los inferiores, como se explicita en el artículo 3.º, por lo que de ahora en adelante será más fácil que los órganos de la Federación dirijan y controlen la actividad de las Repúblicas federadas y demás unidades territoriales.

#### F. Organos constitucionales

La estructura y organización del poder estatal después de la Constitución de 1977 permanece en términos muy semejantes a la vigente antes de esta reforma.

La doctrina oficial soviética, inspirada en el marxismo leninismo, sigue negando una de las características principales del Estado democrático occidental, a saber, la separación de poderes. Se señala que dicho principio no tiene aplicación real en la práctica ya que Parlamento y Gobierno suelen ser detentados por la burguesía y que, en cualquier caso, no tendría sentido su aplicación en el Estado socialista, donde la división del poder equivaldría a hurtárselo a su legítimo titular, el pueblo. De ahí que se proclame que todo el poder estatal reside en el Soviet Supremo, en cuanto órgano que asume la representación del pueblo. Ningún otro órgano puede situarse a su mismo nivel. Se institucionaliza así un régimen de asamblea: todos los órganos están estrictamente subordinados a la Asamblea. El Gobierno carece de posición autónoma y se limita a ejecutar las decisiones de aquélla, sin que pueda disolverla en ningún caso. En cambio, la Asamblea puede revocarlo o sustituirlo en cualquier momento. Sin embargo, la razón por la que los soviéticos se inclinaron por este modelo institucional no fue, como indica Loewenstein (33), por su aparente carácter democrático sino, al contrario, porque por su propia ley vital tiende a convertirse en un régimen donde el poder se concentra autocráticamente, donde el órgano que teóricamente debía estar subordinado se acaba alzando con el poder máximo. Formalmente el poder se delega en cascada: El Soviet Supremo nombra y separa a los miembros del Presidium y del Consejo de Ministros. De hecho, estos últimos dominan la actividad de aquél. A su vez, estos dos órganos están compuestos por personalidades destacadas del partido único, de tal forma que, en definitiva, es su Comité Central quien los domina, dirigiendo así todo el proceso político.

Este esquema institucional y político que hemos resumido se mantiene también en la Constitución de 1977. Se sigue considerando que la unidad de poder es instrumento necesario para la construcción y consolidación de la sociedad socialista. Las escasas rectificaciones introducidas se caracterizan, en general, por tender a concentrar más el poder.

---

(33) *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1976, pp. 97 y ss.

Las reformas del Soviet Supremo, órgano formalmente superior en la URSS, son pocas y de escasa sustantividad. Por un lado, se rebaja de veintitrés a veintiún años el requisito de edad de la capacidad electoral pasiva, debiendo destacarse que el proyecto inicial establecía dicha edad en dieciocho años, con lo que se hubiese equiparado a la exigida para ser elector. Sin embargo, numerosas enmiendas se opusieron a esta disminución que parecía exagerada. De ahí la regulación final señalada. Por otra parte, la duración de cada legislatura pasa de cuatro a cinco años. Según P. Gelard (34) ello obedece al deseo de reducir el número de consultas electorales (téngase en cuenta la naturaleza electiva, al menos nominal, de numerosísimos órganos) y al de hacer coincidir la duración del mandato parlamentario con los congresos del partido y los Planes quinquenales. Se mantiene (artículo 112) la regla de celebrar dos períodos ordinarios de sesiones cada año. Asimismo se omite toda referencia a la concreta duración de cada uno de estos períodos con lo que se posibilita que los mismos sigan comprendiendo sólo breves sesiones que normalmente se destinan a ratificar lo previamente aprobados por el Presídium. En cambio, constituye una novedad la posibilidad de que un tercio, al menos, de los diputados de una de las Cámaras soliciten la convocatoria de un período extraordinario de sesiones. Esta iniciativa viene a añadirse a las ya previstas en la Constitución de 1936 (Presídium del Soviet Supremo y petición de una República Federada). Por otra parte, a fin de lograr la igualdad entre sus dos Cámaras y de evitar el incremento continuo de Diputados que para el Soviet de la Unión suponía la anterior regla de un parlamentario cada 300.000 habitantes (artículo 34, Constitución de 1936), se dispone (artículo 110) que ambas constan de igual número de diputados. Como el Soviet de las Nacionalidades se compone de un número determinado de representantes por cada entidad territorial, su suma determinará el número de componentes de la otra Cámara.

La aludida tendencia a la concentración del poder encuentra un exponente en la creación del cargo de primer vicepresidente del Presídium del Soviet Supremo (artículo 120). No ha de olvi-

---

(34) *Op. cit.*, p. 30.

darse que en junio de 1977, escasos meses antes de aprobarse la nueva Constitución, Brejnev acumuló el puesto de presidente de este órgano a su condición de secretario general del PCUS, en un proceso de decidida penetración del poder. La nueva Ley fundamental parece venir a sancionar este hecho al crear el nuevo puesto que serviría para descargar las funciones protocolarias que hasta ahora correspondían a la Presidencia, de tal forma que se posibilite ejercitar simultáneamente las funciones políticas de este último cargo y de la Secretaría del Partido sin tener que asumir la carga que implican tales funciones formales. Además de este puesto, se aumenta en uno el total (21) de vocales de este órgano, a fin de mantener un número impar que posibilite la adopción de decisiones por mayoría. Por otra parte, se incrementan las competencias del Presidium al otorgársele la concesión y privación de la ciudadanía de la URSS, la formación del Consejo de Defensa y la designación y revocación del Mando supremo de las Fuerzas Armadas (artículo 121).

La composición del Consejo de Ministros y la enumeración de los diversos ministerios venía recogida de forma exhaustiva en la Constitución de 1936 (artículos 70, 77 y 78). Ahora su composición será concretada por el Soviet Supremo o, en su sustitución, por el Presidium (35). Así, el artículo 129 establece que este órgano lo forma el Soviet Supremo y está integrado por el presidente, los primeros vicepresidentes y vicepresidentes, los ministros y los presidentes de los comités estatales. También son miembros natos los presidentes de los Consejos de Ministros de las Repúblicas federadas. Eventualmente, pueden incorporarse los titulares o dirigentes de otras organizaciones.

Junto a sus competencias anteriores, el Consejo de Ministros obtiene extensas atribuciones en materia de planificación y desarrollo económico y social. Así, el apartado 1 del artículo 131 señala que «asegura la dirección de la economía nacional; de la edificación socio-cultural; elabora y aplica medidas para asegurar el ascenso del bienestar y del nivel cultural del pueblo, para

---

(35) M. B. GARCÍA-ALVAREZ, en *Textos constitucionales socialistas*, Colegio Universitario de León, 1977, p. 35, señala que las constituciones más modernas de los países socialistas omiten la anterior fórmula de regulación detallada del Consejo de Ministros para evitar las frecuentes revisiones constitucionales que ello comportaba.

fomentar la ciencia y la técnica, para el uso racional y la protección de los recursos naturales, para fortalecer el sistema monetario y crediticio único, para aplicar una política única de precios, de retribución del trabajo y de previsión social, de organización del seguro del Estado y del sistema único de cálculo y estadística; organiza la dirección de las empresas industriales, constructoras y agrícolas y sus complejos, de las empresas de transporte y comunicaciones, de los bancos y demás organizaciones e instituciones de jurisdicción federal». También se le reconoce el poder de suspender las decisiones y acuerdos de los Consejos de Ministros de las Repúblicas federadas y de anular los actos de los Ministerios de la URSS. No obstante, estas atribuciones suponen más la constitucionalización de prácticas y funciones que ya venía de hecho desempeñando que verdaderas innovaciones. En cualquier caso, suponen confirmación de lo antes señalado sobre la concentración del poder en torno a los órganos centrales. En el mismo sentido debe indicarse la facultad que el artículo 135 otorga a los ministerios federales-republicanos (de la URSS) para dirigir directamente determinadas empresas sin pasar por los ministerios correspondientes de las Repúblicas federadas.

Por otra parte se constitucionaliza un órgano delegado del Consejo de Ministros, creado en 1953 y que actúa como una especie de comité permanente y restringido: el Presidium del Consejo de Ministros. Concretamente, el artículo 132 establece que «para decidir los asuntos relacionados con la dirección de la economía nacional y otras cuestiones de administración del Estado, actúa como órgano permanente del Consejo de Ministros de la URSS, la Presidencia del Consejo de Ministros de la URSS, integrada por el presidente del Consejo de Ministros de la URSS, los primeros vicepresidentes y los vicepresidentes de dicho Consejo». También aquí encontramos un posible testimonio de la dialéctica de concentración del poder.

La Comisión de control popular, organismo destinado a la fiscalización de la actividad de los diversos organismos administrativos (36), pasa a depender directamente del Soviet Supremo,

---

(36) L. MOUSKHEL: *Op. cit.*, pp. 346 y ss.

en lugar del Consejo de Ministros, lo que parece revelar la intención de dotarle de mayor autonomía.

El Arbitraje del Estado, institución fundamental en la Unión Soviética (37), resulta previsto en el artículo 163, que dispone que «Los contenciosos administrativos entre las empresas institucionales y organizaciones los solucionan los órganos de arbitraje del Estado dentro de los límites de su competencia». Hasta ahora esta organización comprendía tres niveles: primero, el arbitraje dependiente del Consejo de Ministros de la URSS; segundo, las comisiones de arbitraje que existen cerca de los Consejos de Ministros de las Repúblicas federadas y, finalmente, las comisiones del mismo nombre establecidas en cada provincia. También aquí se comprueba el deseo de separar este contencioso no judicial de los órganos administrativos. El artículo transcrito se halla comprendido en el título VII de la Constitución, referente a la Justicia, lo que hace previsible que la futura ley reguladora del arbitraje alterará su dependencia.

Sin embargo, la nueva autonomía de estas instituciones puede ser más nominal que efectiva. No ha de olvidarse la preponderancia que el partido único —reforzado ahora por la declaración del artículo 6— ejerce sobre las organizaciones estatales.

Pocos cambios afectan a los entes locales. Debe señalarse la nueva denominación empleada para referirse a sus órganos supremos, Soviets de Diputados Populares en lugar de Soviets de Diputados de Trabajadores (artículo 94, Constitución de 1936). La periodicidad de las elecciones resulta modificada, ya que tendrán lugar cada dos años y medio (artículo 90) en lugar de cada dos.

En cuanto a la Administración de Justicia, cabe mencionar el cambio de colegios electorales para elegir a los jurados populares. Según el nuevo artículo 152 son elegidos mediante votación pública por asambleas de ciudadanos celebradas en los lugares de trabajo o de residencia, mientras que el artículo 109 de la Constitución anterior establecía su elección por los ciudadanos de cada distrito y en base a un sufragio universal, igual, directo y secreto.

---

(37) Cfr. R. DAVID: *Op. cit.*, pp. 176 y 22.

Otras ligeras reformas afectan a la Prokuratura, órgano de importancia fundamental y que asume las funciones del Ministerio Fiscal con las propias de un Ombudsman. Así el artículo 164, en comparación con el anterior 113, establece de una forma más precisa sus competencias. Se proclama que su responsabilidad sólo puede serle exigida por el Soviet Supremo o por el Presídium, regla ésta que, aunque practicada, no figuraba en la anterior Constitución. A su vez, dado que se trata de una institución muy ramificada, se dispone que sus diferentes servicios son independientes de todo órgano local, subordinándose únicamente al Fiscal general, cabeza de la misma. Por otra parte, el período por el que este último es designado resulta acortado, al pasar de siete a cinco años, lo que puede influir en una menor independencia.

