

# Notas sobre el Derecho local soviético

## I

Cualquier estudio que sobre el Derecho soviético se pretenda, tropieza con una serie de obstáculos que dificultan extraordinariamente la tarea. Es, en primer lugar, un serio inconveniente la escasez de bibliografía, en muchos casos de segunda mano y en todos (máxime dada la presente situación política rusa) atrasada y con un marcado carácter apologético, pero, aun dado por superado este obstáculo, la imposibilidad de verificar la realización práctica de los principios institucionales y, sobre todo, el hecho mismo de que la teoría soviética representa una tentativa de establecer una doctrina del Estado y del Derecho que reposa sobre la negación de los principios vigentes en el resto del mundo, imposibilitan todo lo que no sea una exposición, sin demasiadas pretensiones, de la regulación positiva vigente.

Por de pronto hay que alejarse, siguiendo a los autores rusos, de la idea del Estado de Derecho. Malitsky, comunista ortodoxo, dice en su obra sobre *El Derecho Público Soviético*: «No afirmamos que sea nuestro Estado un Estado de Derecho en donde el funcionamiento de los poderes públicos y, sobre todo, del poder legislativo, esté ligado a normas abstractas, a un Derecho supremo. Afirmamos que el Derecho emana del Estado, que es creado por sus órganos, pero que no está superpuesto a él. En oposición al Estado burgués, el Estado soviético es un Estado libre, es decir, que sus propias reglas o mandatos son provisionales y no le comprometen a nada. El legislador no está comprometido ni limitado, ni

por una norma material, ni por un órgano, ni por exigencias formales» (1). Tal postura es consecuencia lógica de la negación del carácter absoluto de los derechos individuales. El mismo autor citado rechaza abiertamente el «prejuicio burgués» de la libertad personal como derecho primario (2) y, naturalmente, el Estado se convierte así en la única fuente de los derechos personales del individuo, como concluye el mismo Malitsky (3) y con él Elistratov (4), Clousman (5) y otros.

Frente a un Estado que se declara así como el auténtico «Dios en la tierra», las categorías jurídicas del Occidente quedan vacías de contenido y adquieren en manos de los juristas rusos un significado nuevo que nos las hace irreconocibles.

La legalidad es negada por unos, no sólo para el mundo socialista, sino para el burgués (así Arkhipov *La loi dans l'État Soviétique*) y cuando se trata de defenderla, su más ferviente partidario no encuentra otro argumento que el de que «legislar es administrar de una manera organizada y no en forma casuística» (6). Se la define como «la observancia estricta por todos los órganos estatales, funcionarios y ciudadanos, de las leyes soviéticas y de las disposiciones de los órganos del Poder y de la Administración estatal que sobre la base y para la ejecución de las leyes se dieron» (7), pero se afirma que «su contenido ha variado en las distintas etapas de la construcción socialista siguiendo las diversas tareas y funciones del Estado» y que su esencia consiste, ante todo,

---

(1) MALITSKY: *Op. cit.*, pág. 127; cit. por K. SZCZERBA y A. VON SCHELTING en *L'État et le droit soviétique*, del vol. «La science politique contemporaine», publicación núm. 427 de la UNESCO. Lieja, 1950.

(2) «Las libertades individuales no se conceden al individuo por la sola razón de que se haya tomado el trabajo de nacer, sino para cumplir una función social». *Op. cit.*, pág. 94.

(3) *Op. cit.*, pág. 14.

(4) *El Derecho administrativo en la U. R. S. S.*

(5) «Enciclopedia del Estado y del Derecho», núm. 11, pág. 1378.

(6) DIABLO: *Legalidad burguesa, legalidad soviética y adecuación al fin revolucionario*. En el orden oficial de la doctrina jurídica, «El Derecho Soviético», número 6. Moscú, 1936.

(7) S. S. STUDENIKIN, W. A. WLISSOV e I. I. JEWITICHJEV: *Sowjetisches Verwaltungsrecht V. E. B.* Berlín, 1954.

precisamente, en la adecuación al fin (*Zweckmässigkeit*) de las medidas adoptadas en forma de ley (8), es decir, no existe más legalidad que la voluntad actual del Estado expresada por cualquiera de sus órganos porque se parte de la identificación total entre el interés público y el privado, desapareciendo el problema de la garantía de los derechos en un conflicto que, por principio, se supone imposible.

En esta revolución de los conceptos el Derecho administrativo, tan conexo en la U. R. S. S., con todas las demás ramas jurídicas, se ve reducido a lo puramente organizativo. Es la «actividad legislativo-ejecutora de los órganos estatales que resuelve en la práctica y bajo la dirección del Partido comunista las tareas de la construcción del socialismo y el tránsito subsiguiente de éste al comunismo» (9) o, más brevemente, empleando las palabras de Kálinin al XVII Congreso del Partido comunista «en la Unión Soviética administrar significa organizar» (10). Y como esta organización no tiene más principio directivo que el de ajustarse al fin revolucionario que, por serlo, es radicalmente cambiante, las autoridades soviéticas organizan y reorganizan ajustando las estructuras a tal fin, de forma que, en la esfera local y excepto el principio básico de los soviets, existente ya en 1905 e inspirado en la *Commune* francesa, todo ha sido una y otra vez modificado. No sólo las competencias y atribuciones de los distintos órganos, sino la misma división territorial en un continuo aparecer y desaparecer de unidades administrativas conforme las necesidades del momento. En la actualidad los 65.000 pueblos y 807 ciudades de la U. R. S. S. se

---

(8) STUDENIKIN: *Op. cit.*, págs. 97 y 98.

(9) STUDENIKIN: *Op. cit.*, pág. 1.

(10) Naturalmente, este cambio en la idea del Derecho no se hizo sin protestas. En la citada obra de Studenikin se nos cuenta cómo en el año 1930 los «saboteadores en el campo de la teoría del Derecho» expulsaron de las escuelas jurídicas el Derecho administrativo en cuya elaboración teórica se cesó. Esta liquidación del Derecho administrativo fué fundamentada en que, bajo el socialismo, la planificación estorbaba la regulación jurídica y la sustituía por la técnica. Estas calumniosas afirmaciones de quienes se habían apropiado el nombre de juristas soviéticos, dice Studenikin, fueron desechadas y desenmascaradas sus peligrosas actividades por el primer Congreso sobre «Cuestiones de la Ciencia Soviética del Estado y del Derecho» (julio 1938).

encuadran en la siguiente forma que transcribo, como la mayor parte de los datos de este trabajo, de la fundamental obra de Vychinsky *The law of the soviet State* (New York, 1948) :

Rep. unidas	Territorios	Regiones	Id. autón.	Rep. aut.	A. adm.	A. n.	Distritos.
R. F. R. S. S.....	5	29	6	17	9	11	2267
Ucrania.....	—	12	—	1	—	—	502
Rusia Blanca.....	—	5	—	—	—	—	90
Arzabaidjan.....	—	—	—	1	—	—	50
Georgia.....	—	—	—	2	—	—	64
Uzbekistán.....	—	5	—	1	1	—	111
Tadjikistán.....	—	—	—	—	3	—	35
Kazakhistán.....	—	11	—	—	—	—	171
Armenia.....	—	—	—	—	—	—	37
Turkmenistán.....	—	—	—	—	2	—	47
Kirguisia.....	—	—	—	—	4	—	47

Las unidades administrativas básicas son, según el artículo 95 de la Constitución de Stalin, las siguientes: 1) Territorios y regiones. 2) Regiones autónomas. 3) Areas. 4) Distritos. 5) Ciudades. 6) Localidades rurales. Las regiones autónomas están organizadas en razón de unas características nacionales que, sin ser bastantes para elevarlas a la categoría de Repúblicas unidas o autónomas, hacen, sin embargo, necesaria una cierta independencia cuya amplitud se define para cada caso concreto. Estas regiones autónomas no funcionan directamente incluidas en una República, sino englobadas en una unidad intermedia, el territorio, cuya característica frente a la región es precisamente ésta de comprender una región autónoma. Las áreas, en otro tiempo unidad normal en la división territorial, son actualmente excepcionales. La división territorial heredada del régimen zarista se demostró insuficiente y fué unificada su sustitución ya en 1921 por el VIII Congreso de Soviets, pidiendo que fuera revisada a fin de hacerla más congruente con las bases económicas. La oposición de Trotsky y Saprónov retardó, sin embargo, la reforma, que no fué acometida en serio hasta 1923, regulada en forma definitiva por el Comité ejecutivo central en 6-4-1928 y extendida a toda la Unión en 25-2-1929. La vida de las áreas (áreas y distritos habían sustituido en la refor-

ma a Governiyas y volost) fué, sin embargo, corta ; las necesidades que la colectivización de la agricultura traía consigo llevaron a su supresión, que el Comité ejecutivo central efectuó por orden de 15-8-1930. Este Comité promulgó, en orden conjunta con el Consejo de Comisarios del Pueblo (13-10-1930), unas «Regulaciones básicas de los Congresos de Soviets y Comités ejecutivos de distrito», en virtud de las cuales pasaba al distrito la competencia que anteriormente poseían las áreas (11). El distrito es, pues, actualmente, la unidad administrativa fundamental de la Unión Soviética, cuyo territorio se encuentra en su totalidad enmarcado en esta circunscripción de la que sólo escapan algunas ciudades (12). Su número ha variado al modificarse el criterio con que la división se ha efectuado. Desde 1934 se ha procurado hacerlos coincidir al máximo con las zonas que se presentan como unidades económicas y para ello se ha utilizado, como centro del distrito, la estación de servicio de tractores y maquinaria, que es, a la vez, un punto de conexión económica y de influencia política.

## II

Studenikin (13) señala como principios fundamentales de la Administración soviética la participación de las masas en la misma, la igualdad de las nacionalidades, el centralismo democrático y la contabilidad y planificación socialistas. Particularmente importante, respecto de la Administración local, es el llamado «centralismo democrático», expresión un tanto extraña que se usa en oposición al centralismo burocrático y con la que se designa un sistema construído sobre el principio de descentralizar las funciones ejecutivas, centralizando simultáneamente la función planificadora y de direc-

---

(11) Las ciudades cabezas de áreas resultaban desmesuradas para ser incluídas en un distrito y en consecuencia se las excluyó equiparándolas a éstos. Conservaron, sin embargo, unas funciones de orientación cultural de las zonas rurales muy características de las relaciones entre obreros y campesinos en la Rusia soviética.

(12) Las mayores ciudades, unas 70 aproximadamente, comprenden a su vez varios distritos.

(13) STUDENIKIN: *Op. cit.*, págs. 79-102.

ción superior, enunciado en el XVI Congreso del Partido comunista ruso (14). Expresión de este centralismo democrático es la organización del Estado soviético como federación de Soviets, la incondicionada obligatoriedad de las decisiones del órgano superior para el inferior y, sobre todo, el sistema llamado de la «doble subordinación», según el cual los órganos locales están sujetos en una doble forma :

a) Vertical, de abajo a arriba, que tiende a conseguir la uniformidad en el trabajo de todos los órganos locales del mismo tipo y el ejercicio de su actividad con arreglo a un plan único.

b) Horizontal, al Soviet local, con el fin de dar al aparato estatal una estrecha ligazón con el pueblo e impedir su burocratización.

Realmente, sólo este último modo de subordinación es característico del sistema y resulta impuesto por los postulados teóricos de la doctrina comunista. Su efectividad práctica, sin embargo, parece bastante dudosa, tanto por la existencia de dependencias locales de los Ministerios de la Unión y de las Repúblicas sujetas únicamente a los organismos centrales, como por el hecho de que los soviets están absolutamente controlados por el Partido, que tiene una organización rígidamente centralista. La lucha contra la burocracia, *leit motiv* de éste y de otros muchos principios del régimen administrativo soviético, parece desmentida por la realidad sociológica de una casta burocrática, progresivamente extensa e influyente, cuya existencia es producto de ineluctables exigencias que han disminuído o suprimido las ventajas prácticas de un régimen que, en el pensamiento de Lenin, no sólo no rompe, sino que «asegura la unidad en lo fundamental, esencial y más importante por medio, precisamente, de la diversidad en las particularidades, en las especialidades locales, en los métodos de abordar los problemas y realizar el control» (15).

---

(14) *Resoluciones del Partido Comunista de la Unión Soviética*. 2.ª parte, página 351 de la edición rusa.

(15) LENIN: *Obras completas*, vol. 26, pág. 374 de la edición rusa.

### III

Siguiendo estos principios básicos de la organización administrativa funcionan dos clases de órganos: de autoridad (Soviets) y de ejecución (Comités ejecutivos). Los Soviets de diputados de los trabajadores se constituyen por elección, que antes de la Constitución de Stalin era directa solamente para los Soviets de villa o ciudad y hoy en todos los casos, incluso para el Soviet Supremo (artículo 139 de la citada Constitución); los candidatos (con un mínimo de edad de dieciocho años, pues no existe diferencia entre el derecho de sufragio activo y pasivo), han de ser propuestos por una «organización» social (de hecho sólo por el Partido) y representan un número variable de ciudadanos, según reglas distintas, con arreglo a las distintas peculiaridades de cada República (16). El período para el cual son elegidos es de cuatro años, pero como los diputados son directamente responsables ante sus electores, gozan éstos del derecho de recall. El Soviet elegido es la autoridad suprema dentro de la correspondiente unidad administrativa; sus reuniones, convocadas por el Comité ejecutivo—en las villas por el Presidente—se han de celebrar por lo menos una vez al mes, si se trata de los Soviets inferiores (villa o ciudad) (17), seis veces al año los Soviets de distrito o área (18) y cuatro, en el mismo tiempo, los de región o territorio (19).

En cuanto a la competencia de los Soviets, se ocupa de ella el artículo 95 de la Constitución de 1936, a cuyo tenor estos órganos «dirigen la actividad de los órganos administrativos a ellos subordinados; aseguran el mantenimiento del orden público, la observan-

---

(16) Así, para los soviets de aldea o villa hay un diputado para cada 100-250 ciudadanos en R. F. S. S. R., Rusia Blanca, Ucrania, Arzabaidjan y Armenia; uno para cada 50-250 en Kazakistán; uno por cada 75-100 en Turkmenistán y Tadjikistán; uno por cada 20-250 en Georgia, y uno por cada 50-200 en Kirguisia.

(17) Son excepción las aldeas de Kazakistán, de las R. A. de Yakutsk, Kalmyk y Kami, y de los distritos nómadas de Kirguisia, en los cuales las reuniones se celebran cada dos meses.

(18) En Kazakistán sólo tres veces al año.

(19) En Kazakistán sólo tres.

cia de las leyes y la protección de los derechos civiles, guían la construcción económico-cultural local y confeccionan el presupuesto».

Esta manifestación en términos generales requiere evidentemente una enunciación cuyo resultado sería algo que escapa con mucho de los límites de un artículo; nos limitaremos, pues, a una breve aclaración siguiendo la citada obra de Vychinsky.

Respecto del mantenimiento del orden público, es de observar que la autoridad que propiamente tiene esta misión como razón de existencia, no es la de los Soviets, sino el Ministerio del Interior, que la realiza creando sus propios órganos en la esfera local, los cuales funcionan, según el principio de la doble subordinación, sometidos al correspondiente Soviet a la vez que a dicho Ministerio. En cuanto a la observancia de las leyes y protección de los derechos civiles, es labor propia del Fiscal, no obstante lo cual, el carácter de órgano de la autoridad que los Soviets poseen, los hace responsables de esta observancia dentro de los límites de su jurisdicción. De otra parte, gozan los Soviets de la facultad de dar reglamentos y órdenes, bien para el mejor cumplimiento de disposiciones superiores que así lo exijan, bien por necesidades de su propia función, castigando su incumplimiento con sanciones administrativas e incluso penales en los casos admitidos por el Código penal de la U. R. S. S. Las órdenes, que no pueden promulgarse para un tiempo superior a dos años, si bien pueden prorrogarse agotado el mismo, han de someterse, dentro de los dos días siguientes a su aparición, a la autoridad del Fiscal, quien ha de juzgar tanto de su legalidad como de su adecuación al fin revolucionario, pudiendo suspenderlas, en caso de no encontrarlas legales o adecuadas, hasta la resolución por el órgano superior, que ha de producirse en un plazo no mayor de quince días. Las infracciones contra lo dispuesto en dichas órdenes pueden ser sancionadas por el Soviet que las ha dado con multas (de hasta cien rublos las autoridades regionales o territoriales, y hasta de diez las de villa, ciudad o distrito) o con trabajo correccional (hasta un mes o cinco días, respectivamente). Por lo que a la labor económico-cultural toca, es evidente que son muy escasas y además variables las materias que en el campo de la economía, y más aún en el de la cultura, pue-



den ser consideradas de importancia exclusivamente local, mucho más en un sistema de economía y cultura planificadas. Así en el terreno cultural las escuelas primarias, aunque dependientes en teoría del Soviet del distrito (anteriormente dependían directamente del municipal) o de la ciudad, están en una estrecha relación con el correspondiente Ministerio, y en cuanto a los círculos, clubs de conferencias, cinematógrafos, etc., son de hecho obra del Partido o de sus organizaciones, muy especialmente la Konsomol.

Económicamente los Soviets ejercen funciones derivadas de su doble condición de representantes del poder estatal y de entes con autoridad y personalidad jurídica propias. Como tales representantes colaboran los Soviets con los Ministerios de Abastecimientos, Agricultura y Hacienda en una labor de inspección y aportación de datos estadísticos sobre la producción agrícola, forestal, etc., y en la recaudación de impuestos y cuotas de seguro, que aunque ha pasado a ser desde 1930 competencia de la división financiera del distrito, no ha cesado por eso de pesar totalmente sobre los Soviets inferiores, que siguen siendo responsables del exacto cumplimiento dentro de su jurisdicción de todas las obligaciones debidas al Estado, en cuyo cumplimiento están de otra parte interesados, por cuanto se les concede un porcentaje de los impuestos y cuotas recaudados, con destino a su presupuesto. Como autoridad máxima en su territorio, ejercen los Soviets sus funciones tanto sobre los bienes de propiedad socialista no estatal (Kolhoses) como sobre los bienes estatales. Los Kolhoses escapan naturalmente a su gerencia directa, pero les están sujetos por su calidad de órganos de autoridad a quienes corresponde velar por el respeto a las leyes en la administración del Kolhos, la satisfacción de los cupos encomendados a los mismos en los planes económicos, etc. Los bienes estatales, que constituyen mayoría, se clasifican por leyes especiales en bienes de importancia municipal, de distrito, regional o territorial, y de acuerdo con esta clasificación se entrega su explotación al correspondiente Soviet. Estos pueden gestionar dichos bienes, bien directamente, bien constituyendo con una o varias empresas unidades separadas que sólo reflejan en el presupuesto el total anual de su actividad. A veces pueden también los Soviets ceder la explo-

tación de una empresa a organizaciones sociales incluyendo en el presupuesto solamente la renta pagada. El cambio en la forma de explotación, así como la liquidación de cualquier tipo de bienes y la adquisición de otros, han de ser aprobados por el órgano superior.

El presupuesto lo elabora el Soviet sin necesidad de aprobación posterior por los órganos superiores, excepto en el caso de los Soviets de villa, cuyo presupuesto ha de ser aprobado por el del distrito; incluye, como parte principal de los ingresos, los beneficios procedentes de los bienes y empresas que el Soviet en una u otra forma posee, pero muchos de los servicios que el Soviet está obligado a prestar (hospitales, escuelas, caminos, puentes) cubren gran parte de sus gastos por medio de tasas que los Soviets están autorizados a imponer, de acuerdo con las directrices recibidas del órgano superior.

Además, dado que existen muchos Soviets que no pueden con sus propios recursos cubrir los gastos que las necesidades mínimas que han de satisfacer les imponen, se utiliza un «impuesto regulador» que detrae parte de los ingresos de los Soviets más favorecidos, especialmente los grandes centros mercantiles e industriales y los transfieren a los Soviets deficitarios (no sólo municipales, sino también de distrito). El Soviet, como persona jurídica, puede negociar préstamos para atender a sus necesidades, bien que nunca para cubrir un presupuesto con déficit, para lo cual necesita de autorización y es responsable de todas sus operaciones con los bienes de propiedad estatal que posee. De la gestión responden los órganos ejecutivos ante el Soviet y, en último término, éste ante el inmediato superior.

#### IV

Como ya hemos dicho, a partir de la Constitución de 1936 se marca claramente la distinción entre órganos de autoridad (Soviets) y órganos ejecutivos (arts. 99-101). Con anterioridad a la Constitución staliniana, en los períodos existentes entre los Congresos de Soviets, eran los Comités ejecutivos la máxima autoridad; des-

de dicha Constitución, quedan reducidos a simples órganos ejecutores de las decisiones del Soviet que los elige y ante quienes son responsables. Los Soviets de todos los grados, con la única excepción de los Soviets de villa o aldea, han de nombrar en su primera sesión (bajo la autoridad de un Presidente y un Secretario, que se eligen para cada sesión) su propio Comité ejecutivo, integrado, según la estructura constitucionalmente prescrita, por un Presidente, un Vicepresidente, un Secretario y miembros en número variable. El Soviet ha de decidir, además, sobre la organización del Comité, formando sus secciones, de las que existen dos clases: unas, que preceptivamente han de existir en todos los Soviets (a saber: finanzas, comercio, educación popular, sanidad, seguridad social, sección general, sección de planificación y los cuadros bajo el mando inmediato del Presidente del Comité), y otras (la Constitución enumera cinco: agricultura, industria local, economía comercial, caminos y artes), que sólo existen en los Soviets de un cierto grado; territorios y regiones comprenden todas; los distritos, sólo la de agricultura; las ciudades, la de economía regional. El sistema no es, sin embargo, rígido, de acuerdo con las características nacionales y contando con la aprobación del Soviet territorial o regional (o de la República unida o autónoma en aquellos que no tienen subdivisión en territorios y regiones) se pueden organizar cualquiera de estas secciones en los Soviets inferiores, e incluso, si la Constitución de la República lo permite, introducir otras nuevas (por ejemplo, en algunas Repúblicas, la forestal).

En los Soviets de categoría inferior, villa o aldea, que, como hemos dicho, son excepcionales por la no existencia en ellos de Comité ejecutivo, reemplaza a éste en sus funciones un Presidente, asistido de un Vicepresidente y un Secretario.

El decisivo papel del Partido comunista (bolchevique) de la Unión Soviética, hecho ya resaltar en la definición misma del Derecho administrativo ruso, resulta, sin embargo, difícil de fijar de una manera concreta. En la Constitución sólo se hace referencia a él en el artículo 126, pero nada se nos aclara sobre sus modos

de actuar. Stalin (20) dice que : «El partido es el núcleo del Poder, pero no el poder estatal mismo, con el que no puede ser equiparado»; palabras que tampoco ilustran demasiado el papel real del Partido. Para el objeto de este trabajo es, sin embargo, sumamente revelador el artículo 70 de los Estatutos del Partido, que ordena la formación de «grupos del Partido» en todos los Congresos, Consejos y organizaciones soviéticas (incluidos los Soviets), en los que, por lo menos, estén presentes tres miembros del mismo ; estos grupos, sometidos al correspondiente órgano partidario, tienen por misión «el fortalecimiento en todas direcciones del influjo y la política del Partido entre los sin partido, el reforzamiento de la disciplina estatal y partidaria, la lucha contra el burocratismo y el control de la realización de las directrices del Partido y de los Soviets».

F. RUBIO LLORENTE

---

(20) *Fragen des Leninismus*, pág. 154.