

LA CONSTITUCION YUGOSLAVA DEL 7 DE ABRIL DE 1963 (*)

SUMARIO :

- I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS PRINCIPIOS SOCIO-ECONÓMICOS Y SOCIO-POLÍTICOS COMUNES. A) El sistema socio-económico. B) El sistema socio-político. C) Los principios fundamentales del sistema socio-político.—III. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER FEDERAL: A) *La Asamblea federal*: a) Naturaleza. b) Composición: a') El Consejo federal. b') Los Consejos de autogestión social. c) Elección de los miembros de la Asamblea federal: a') Capacidad electoral. b') Sistema electoral de delegación: 1) Elección de los miembros de los Consejos de autogestión social. 2) Elección de los miembros del Consejo federal. c') La estructura de la Asamblea federal y el sistema electoral de delegación municipal. d') Los principios de la limitación de la reelección y de la rotación. d) Competencias y funcionamiento. e) Procedimientos legislativos. f) Disolución de la Asamblea federal. B) *Los órganos político-ejecutivos*: Introducción. a) El Presidente de la República: a') Naturaleza: 1) Análisis horizontal o constitucional. 2) Análisis vertical o socio-político. b') Elección. c') Atribuciones y responsabilidad. b) El Consejo ejecutivo federal: a') Naturaleza. b') Composición y elección. c') Atribuciones y responsabilidad. d') Relaciones con el Presidente de la República. e') Relaciones con la Asamblea federal.—C) *Otros órganos del Poder federal*: a) Administración federal. b) Tribunal Supremo. c) Tribunal Constitucional.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución yugoslava del 7 de abril de 1963 tiene dos partes: una, la primera, dedicada a exponer los principios socio-económicos y socio-políticos comunes a todas las comunidades socio-políticas que integran la República

(*) NOTA PRELIMINAR.—El presente trabajo está dividido, fundamentalmente, en dos partes: la primera no pretende ser más que un resumen de los principios socio-económicos y socio-políticos que configuran el actual régimen político yugoslavo, surgido de la Constitución de 1963. De ahí que quizá resulte demasiado densa y demasiado informativa. Pero, tiene su explicación. En primer lugar, los límites propios de un artículo de revista no nos permitían extendernos en detalles y demás consideraciones. Y, por otro lado, no hemos creído conveniente eliminar esta primera parte, aunque fuera breve en su exposición, porque la consideramos introducción obligada para comprender mejor la estructura y funcionamiento del Poder federal —objeto de la segunda parte—. Ambas se complementan. Poniendo en relación estas dos partes creo haber logrado demostrar que los constituyentes yugoslavos no han realizado, en el orden de las instituciones políticas federales, el sistema convencional que aparece recogido, en cambio, en los principios socio-políticos contenidos en la Constitución y que exponemos al principio de.

socialista federal de Yugoslavia, y otra, la segunda parte de la Constitución, se ocupa de la organización de la Federación y de las competencias de los órganos federales.

Todo Estado, «en un momento determinado de su historia, está regido por un conjunto de instituciones, que constituyen un régimen... Ahora bien: lo más importante de un régimen no son las mismas instituciones (Corona, Parlamento, Tribunales, etc.), como los principios políticos a que responden, es decir, las finalidades y anhelos de una sociedad, para lograr las cuales fueron establecidas» (1). Pues bien; ambos aspectos de todo régimen político están también recogidos en las dos partes en que se descompone la Constitución yugoslava.

El estudio de la estructura y funcionamiento del Poder federal, es decir, de las instituciones típicas del régimen político actual yugoslavo, no debe olvidar los principios socio-económicos y socio-políticos en los que se basan esas instituciones. La nueva Constitución yugoslava se asienta sobre el hombre trabajador, que pretende ser titular de una democracia real en todos los sectores de la vida social. La propiedad social de los medios de producción, por una parte,

este estudio. La parte segunda de este trabajo no es un simple análisis formal de la estructura del Poder federal yugoslavo, sino que pretende ser también un estudio del funcionamiento del mismo y de la participación en él de la Alianza Socialista y de la Liga de los comunistas. En un libro de próxima aparición expondremos con más detalle todas y cada una de las cuestiones que en la presente investigación nos hemos limitado a enumerar o simplemente enunciar.

El lector observará que a través de este estudio utilizo continuamente expresiones tales como «en teoría», «formalmente al menos», *de jure*, y otras análogas. La explicación es obvia. He querido poner de relieve que en todos los regímenes, tanto pluralistas como unitarios (por utilizar la terminología de DUVERGER), existe una neta diferencia entre la teoría constitucional y su realidad, entre lo que dice la Constitución y lo que pasa en la práctica. Claro que este desacuerdo se acentúa en los regímenes de un solo Partido, como es el yugoslavo, no obstante existir oficialmente dos organizaciones socio-políticas: la Alianza Socialista y la Liga de los comunistas.

Sólo el futuro, y quizá una experiencia directa del funcionamiento del régimen político yugoslavo, nos dirá si se cumplirá, o no, el esquema constitucional creado en 1963.

Otra observación importante. En mi somera exposición del régimen político yugoslavo he querido colocarme en la dinámica interna de la propia Constitución de 1963, con objeto de ofrecer una mejor comprensión de la misma. Como científico de la política me he abstenido de valorar la obra realizada por los constituyentes yugoslavos; por lo tanto, este estudio no pretende ser otra cosa más que una exposición objetiva del régimen político yugoslavo. No sé si habremos logrado nuestro objetivo, pues, como dice BUTLER, «la objetividad es solamente una meta hacia la que se suele tender; no es una meta que se pueda alcanzar».

(1) M. FRAGA IRIBARNE: *Estructura Política de España*. Madrid, 1961; pág. 63.

y por otra, el principio de la autogestión obrera, social y política, constituyen la base de la nueva Constitución. Todas las demás disposiciones constitucionales no son más que consecuencias de estos principios (2). En este trabajo nos referiremos, pues, aunque brevemente, a ambos aspectos de la Constitución yugoslava.

El hecho de que se centre el estudio en la comunidad socio-política federal, su estructura y funcionamiento, no implica que se quite importancia al análisis de la estructura y funcionamiento de las comunidades socio-políticas: municipio, distrito, repúblicas federadas y provincias autónomas que integran la Federación socialista yugoslava, pero su estudio nos llevaría muy lejos del que nos hemos propuesto con el actual trabajo.

He aquí, pues, en síntesis, las dos partes fundamentales de la Constitución federal yugoslava: A) Principios comunes a todas las comunidades socio-políticas (3); y B) Principios privativos de la Federación yugoslava (4).

II. LOS PRINCIPIOS SOCIO-ECONÓMICOS Y SOCIO-POLÍTICOS COMUNES

La Constitución regula los principios comunes a todas las comunidades socio-políticas en los siguientes apartados:

1) Parte introductoria: Principios fundamentales. 2) La parte primera de la Constitución comprende las principios fundamentales comunes del sistema socio-económico y socio-político de Yugoslavia. Se titula: «Organización social y política». Se divide en siete Títulos: Título I. Disposiciones introductorias. Título II. La organización socio-económica. Título III. Las libertades, los derechos y los deberes del hombre y del ciudadano. Título IV. El sistema socio-político. Título V. Las comunidades socio-políticas. Título VI. Los Tribunales y el Ministerio público; y Título VII. La constitucionalidad y la legalidad.

(2) Cfr. Parte introductoria, Principios fundamentales, II, y arts. 1.º, 6.º, 9.º, 34, 73, 78 y 163 de la Constitución. (El texto constitucional que hemos tenido presente en nuestras consultas ha sido el publicado, en versión francesa, en *Questions actuelles du socialisme (Revue trimestrielle)*, número 68, Belgrado, junio 1963; vid. discurso de K. CRVENKOVSKI, en *Questions actuelles du socialisme*, núm. 66-67, Belgrado, octubre-diciembre 1962; págs. 85-86 y 93.

(3) Vid. «Exposé des motifs de l'avant-projet de la Constitution de la République fédérative socialiste de Yougoslavie», preparado por la Secretaría de la Comisión constitucional, en *Le nouveau droit yougoslave (Bulletin sur le droit et la législation)*, número 3-4, Belgrado, julio-diciembre 1962; pág. 39. Parte introductoria, Principios fundamentales y Parte primera (arts. 1-159) de la Constitución.

(4) Vid. Parte segunda (arts. 160-257) de la Constitución.

Las normas sobre la organización constitucional yugoslava, en su aspecto común, podrían subdividirse en dos grandes secciones: A) El sistema socio-económico; y B) El sistema socio-político. La visión total de los sistemas socio-económico y socio-político nos ofrecería el concepto yugoslavo de democracia socialista en el momento presente.

A) *El sistema socio-económico.*—Las disposiciones contenidas en el Título I definen «los principios que constituyen el fundamento del sistema socio-económico positivo. Estos principios representan un todo con los Principios Fundamentales...» (5) contenidos en la parte introductoria (6). En los Títulos III y V se contienen también disposiciones referentes a la organización socio-económica.

La Constitución proclama en sus artículos 6.º y 7.º, respectivamente, que «la base de la organización socio-económica de Yugoslavia está constituida por el trabajo libremente asociado sobre los medios de producción y otros instrumentos de trabajo pertenecientes a la sociedad y por la autogestión de los trabajadores en la producción y en el reparto social en el seno de la organización de trabajo y de la comunidad social». «El trabajo y los resultados del trabajo determinan la condición material y social del hombre. Nadie puede adquirir, ni indirecta, ni directamente, un provecho material o cualquier otro explotando la fuerza del trabajo ajeno». Como vemos por la simple lectura de estos artículos, los fundamentos de la organización socio-económica yugoslava están constituidos por estos dos factores: a) Propiedad social de los medios de producción y de los otros instrumentos de trabajo; y b) El trabajo libremente asociado de los trabajadores, que se ejerce sobre y con estos medios, y cuya máxima y auténtica expresión es la autogestión de los trabajadores en la producción y en el reparto del producto social. El principio de la propiedad social y el de la autogestión social forman un todo indivisible, en cuanto criterio diferenciador del sistema socio-económico yugoslavo en relación con los sistemas socio-económicos burgueses y de capitalismo de Estado (7).

El desarrollo socialista yugoslavo camina sobre estas dos ruedas: a) Ex-

(5) Cfr. «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., pág. 48.

(6) Cfr. Parte introductoria, Principios fundamentales, II, de la Constitución.

(7) Vid. «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., págs. 51-56. Sobre las diferencias existentes entre el sistema socio-económico yugoslavo anterior a 1963 y los sistemas de capitalismo estatal, por una parte, y, por otra, de capitalismo privado, vid. J. DJORDJEVICH: *La Yougoslavie démocratie socialiste*, París, 1959, páginas 37-50. Las razones aducidas por DJORDJEVICH para diferenciar el sistema socio-económico yugoslavo de los demás son, con mayor razón, válidas y aplicables al sistema surgido de la Constitución yugoslava de 1963.

tensión de la propiedad social de los medios de producción, hasta la socialización definitiva (se trata —nos dice Crvenkovski— del «proceso de transformación de la propiedad del Estado en propiedad social y de la socialización de las supervivencias de la propiedad privada, de la instauración de las relaciones sociales en la economía») (8); y. b) Desaparición paulatina del Estado a través de las diversas formas de la autogestión obrera y social. Estos dos principios encuentran su consagración definitiva en la nueva Constitución. Pero quizá sea el principio de la autogestión social y su extensión a otros campos no tan sólo económicos la característica propia del sistema socio-económico yugoslavo instaurado por la presente Constitución, pues «cuando se promulgó la ley Constitucional de 1953, la autogestión social se hallaba todavía en estado embrionario» (9).

El principio de la autogestión social —elemento esencial de la organización socio-económica yugoslava— implica un nuevo concepto de productor, o, si se quiere, parte de un concepto más amplio de hombre-productor. Me explico. La ley Constitucional de 1953 limitaba la autogestión al campo de las organizaciones económicas. Establecía, pues, una diferencia de *status* económico entre los obreros del sector económico y los empleados «asalariados» de otras organizaciones como las de los servicios públicos (10). Con la nueva Constitución se quiere entrar en una fase superior. Se parte del principio y de la necesidad de asegurar a los trabajadores una condición y un *status* idéntico, independientemente de la organización de la que forman parte y de las tareas sociales confiadas a esta organización.

La Constitución de 1963, al identificar el *status* de todos los trabajadores yugoslavos (nos referimos a los que trabajan con y en bienes o instituciones de propiedad social) (11), nos ha dado un concepto más amplio de productor, que, con Kardelj, podemos definir así: «Ser social autónomo y trabajador social consciente e igual en derechos en el sistema de autogestión» (12).

(8) Discurso de K. CRVENKOVSKI, en *Questions actuelles*, cit., pág. 86.

(9) Discurso de K. CRVENKOVSKI, en *Questions actuelles*, cit., pág. 93.

(10) Sobre la noción restringida de productor en la ley constitucional de 1953, vid. J. DJORDJEVICH: *La Yougoslavie*, cit., pág. 145; cfr. art. 25, ap. 2.º de la Ley Constitucional de 1953. Sobre la desigualdad de *status* de los trabajadores en el anterior ordenamiento y sobre la identidad de *status* de todos los trabajadores introducida por la Constitución de 1963, vid. discurso de K. CRVENKOVSKI, en *Questions actuelles*, cit., pág. 93; cfr. «Exposé des motifs», cit., en *La nouveau droit yougoslave*, cit., página 56; cfr. art. 9.º, ap. 8). parágrafo 4.º de la Constitución.

(11) Cfr. arts. 13 y 14 de la Constitución.

(12) E. KARDELJ: «Les principes de l'avant-projet de la Constitution de la République fédérative socialiste de Yougoslavie», en *Questions actuelles*, cit., págs. 12-13.

Afirma Vratusa que la gran innovación de la actual Constitución en relación con la de 1946 y 1953 radica en las disposiciones relativas al *status* social del hombre y al proceso de liberación del trabajo en cualquiera de los sectores de la actividad social (13). De aquí se derivarán, como tendremos ocasión de ver, importantes consecuencias que modificarán la estructura del Poder federal —como en cualquiera de sus otros niveles—, tal y como se configuraba en el anterior ordenamiento constitucional. Por eso no nos hemos de maravillar de que, en la base de todas las disposiciones de la nueva Constitución, que indican la orientación social y económica socialista fundamental de Yugoslavia, se halle, como nos dice Milos Corovic, «el principio de la autogestión, considerado como un derecho inalienable del trabajador, que la Constitución eleva, de esta manera, al rango del derecho más elemental del ciudadano» (14).

Es aquí en donde hemos de buscar la respuesta a la cuestión de saber por qué la Yugoslavia socialista se ha dado su tercera Constitución. Ella establece los resultados de la nueva etapa del desarrollo general de la autogestión en todos los sectores de la vida del país, pero abre también —al menos formalmente— nuevas vías al desarrollo de la democracia socialista y al proceso de transformación del Poder estatal en Poder social, en instrumento directo de la autogestión social.

B) *El sistema socio-político.*—Todas las disposiciones jurídicas constitucionales en torno al derecho inviolable de autogestión social tienen un complemento necesario en el orden del sistema político. No puede darse, por una parte, un sistema socio-económico, basado en la propiedad social y en la autogestión, y por otra, un sistema socio-político centralista, en cualquiera de sus diversas funciones. Sería contradictorio y causa de infinidad de litigios. Los constituyentes yugoslavos han querido ser consecuentes también en esta materia, y así, como complemento de los principios enumerados anteriormente, han establecido que «el sistema social y político de Yugoslavia deriva de este estatuto del hombre trabajador y está a su servicio, así como para el cumplimiento de su *rôle* en la sociedad» (15). Los constituyentes yugoslavos han querido, por una parte, extender y desarrollar, en todas sus formas, la autogestión social, y por ende, su democracia socialista, no sólo en el campo económico-social, sino también —y ello es consecuencia obli-

(13) Cfr. A. VRATUSA: *La Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie*. Conferencia pronunciada en Roma, 1963, policopiada, pág. 3.

(14) M. COROVIC: *La Yougoslavie est dotée de une nouvelle Constitution* (Tanjug, Agence de presse yougoslave). Belgrado, 1963; pág. 1.

(15) Parte introductoria, Principios fundamentales, II, párrafo 11 de la Constitución.

gada— en la esfera de las funciones del Poder político. Su meta parece ser ésta: limitar gradualmente las funciones del Poder político y reducir progresivamente el dominio reservado a la coacción para instaurar entre los hombres relaciones fundadas en la toma de conciencia de sus intereses comunes y en sus libres actividades (16). Por eso, en la parte consagrada al sistema socio-político, la Constitución, para defender a la sociedad contra posibles usurpaciones del Poder político, establece que «la autogestión de los ciudadanos en el municipio es la base política del sistema socio-político único». Es en el municipio donde se realizan las formas fundamentales de autogestión social más directa posible, «de donde derivan los órganos que ejercen la función del Poder» (17). Y, como consecuencia y complemento de esta disposición constitucional, el artículo 76, apartado 2.º, establece que los miembros de los cuerpos representativos del municipio son elegidos directamente por los ciudadanos y los trabajadores de las organizaciones de trabajo (18). Los miembros de los cuerpos representativos de las otras comunidades socio-políticas son elegidos según «el principio de la delegación municipal» (19), y, además, la Constitución establece que «los cuerpos representativos son delegaciones constituidas, revocables y elegidas en los municipios, de todos los ciudadanos, y en particular, de los trabajadores de las comunidades de trabajo...» (20). Y también dispone que, para que el mayor número de ciudadanos pueda participar en el ejercicio de las funciones públicas y puedan desarrollarse y afirmarse en el seno de la sociedad relaciones democráticas, la revocabilidad de los titulares de las funciones del Poder y de otras funciones públicas queda asegurada por la aplicación del principio —enunciado por primera vez en la Constitución yugoslava— de la limitación de la reelección o del nombramiento a ciertas funciones, de una manera tal que quede, sin embargo, salvaguardada la indispensable continuidad del ejercicio de las funciones públicas (21).

(16) Cfr. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 28, 46-47; cfr. discurso de CRVENKOVSKI, en *Questions actuelles*, cit., págs. 86-87.

(17) Art. 73, apartados 1.º y 2.º, de la Constitución.

(18) Según los constituyentes yugoslavos, la expresión utilizada por la nueva Constitución de «organización de trabajo» no es más que una «noción genérica para todas las formas de organización que se creen sobre la base del trabajo asociado y de la autogestión», en «Exposé des motifs», en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., pág. 42.

(19) Vid. E. KARDELJ: «Los principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 41; vid. «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., págs. 77; cfr. artículos 107; 165, ap. 1.º; 166, ap. 1.º; 167, y 169 de la Constitución.

(20) Parte introductoria, Principios fundamentales, IV, parágrafo 7.º de la Constitución.

(21) Vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 49-52;

El derecho de autogestión social se despliega en un abanico de derechos económico-sociales y socio-políticos. De esta manera, según Corovic, «el hombre se convierte plenamente en el sujeto del Poder» (22). Los derechos socio-políticos derivados del derecho de autogestión social son para mejor asegurar este derecho fundamental inviolable (23).

Los derechos, pues, implicados en el derecho de autogestión social pueden clasificarse, a nuestro criterio, en dos clases fundamentales: a) Derechos socio-económicos, que se despliegan en el seno de las organizaciones de trabajo (24); y b) Derechos socio-políticos, que se actualizan en el marco de los órganos de las comunidades socio-políticas: municipio, distrito, repúblicas y Federación (25). Los límites impuestos por el presente trabajo nos obligan a dejar para otra ocasión el estudio detallado de las libertades, derechos y deberes del hombre y del ciudadano yugoslavo, tanto socio-económicos como socio-políticos (26).

vid. «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., págs. 72-74; cfr. Parte introductoria, Principios fundamentales, IV, parágrafo 12 y arts. 81 y 82 de la Constitución; vid. M. COROVIC: *La Yougoslavie est dotée*, cit., pág. 4.

(22) M. COROVIC: *La Yougoslavie est dotée*, cit., pág. 2.

(23) Cfr. art. 34 de la Constitución.

(24) Cfr. art. 9.º de la Constitución.

(25) Cfr. art. 34 de la Constitución.

(26) El Título III de la Constitución está dedicado a las libertades, derechos y deberes del hombre y del ciudadano. A este respecto hemos de hacer unas observaciones: a) Este título no incluye todos los derechos y deberes del productor-ciudadano yugoslavo, pues algunos de ellos vienen regulados en el artículo 9.º del Título II dedicado a la organización socio-económica, y otros esparcidos a través de los Títulos IV, VI, VII y XIV. b) La Constitución parte de la concepción de que los derechos y deberes individuales, en cada momento histórico, son un reflejo y expresión de una determinada fase de las relaciones democrático-socialistas y forman un todo indivisible con ellas. «El hombre y la comunidad nos dicen los legisladores, constituyen, en el fondo, un todo único», cfr. «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., pág. 67. c) La Constitución consagra, además del derecho inviolable de autogestión y de sus corolarios (art. 9.º), y que nosotros exponemos en otro trabajo, el derecho al voto (art. 35); el derecho al trabajo y a la libertad de elección de la profesión (art. 36); la limitación de la jornada laboral a cuarenta y dos horas semanales (artículo 37); el derecho a la seguridad social, en sus ya clásicas y variadas formas (artículos 38, 56 y 57); la libertad de pensamiento (art. 39); de prensa, información, de asociación, de palabra, de reunión, etc. (art. 40). La Constitución federal yugoslava consagra el derecho a manifestar la propia nacionalidad, cultura y también la equiparación lingüística en todos los campos, salvo en el militar, en el que la lengua oficial es la serbo-croata (arts. 41-45). Se proclama la libertad religiosa y la laicidad del Estado yugoslavo (art. 46). Se consagran los principios de la integridad e inviolabilidad personal (artículos 47-48), de la garantía penal (art. 51), de la inviolabilidad del domicilio (artículo 52) y del secreto de correspondencia (art. 53). Se garantizan otros derechos,

C) *Los principios fundamentales del sistema socio-político.*—Los principios fundamentales del sistema socio-político yugoslavo son una consecuencia de todo lo dicho hasta aquí. Es decir, que los sistemas socio-económico y socio-político yugoslavos forman una unidad compacta. El puente de transición del sistema socio-económico al socio-político lo forman los derechos socio-políticos, trasunto del principio de autogestión social que todo productor lleva consigo como un derecho inviolable. De esta manera, el hombre yugoslavo es un «productor-ciudadano».

El Título IV de la Constitución (27), junto con las disposiciones contenidas en la parte introductoria, dedicada a exponer los Principios Fundamentales (28), definen los principios y las formas básicas del sistema político yugoslavo: «traducen la naturaleza profunda y la estructura del sistema socio-político, o más exactamente, de la democracia socialista, considerada como la forma de la sociedad política del socialismo» (29).

Según estos textos, los principios fundamentales del sistema político de Yugoslavia son los siguientes:

a') El pueblo trabajador será, teóricamente al menos, el titular único del Poder político y de la gestión de los asuntos sociales (30). La democracia socialista yugoslava descansa sobre el principio que Duverger llamaría soberanía proletaria: «La noción de pueblo se confunde con la de la clase social más

como el de asilo político (art. 65), el de la igualdad ante la ley (art. 67), el de recurrir contra las decisiones de los Tribunales y demás órganos estatales (art. 68), etc. (vid. artículos 69 y 70). El art. 55 garantiza el derecho a la sucesión, pero estableciendo, a su vez, que «nadie puede convertirse en propietario, en virtud de la sucesión, de bienes inmuebles y de medios de trabajo cuya cuantía exceda a la fijada por la Constitución o la ley». Y, finalmente, la última observación que hemos de hacer a este respecto de las libertades, derechos y deberes, es que, como dice el propio KARDELJ, todos «estos derechos y libertades no pueden estar garantizados más que si se derivan de las relaciones sociales fundadas en la propiedad social y en la liberación del hombre de toda explotación...» «... no se pueden usar de estas libertades para socabar las bases de la organización socialista y democrática, definidas por la Constitución...», en E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 29 y 31. Sobre una crítica, desde el punto de vista democrático-liberal, de las declaraciones de derechos y deberes en las democracias populares, vid., por ejemplo, P. PARAF: *Les démocraties populaires*. París, 1962; págs. 34-40.

(27) El Título IV de la Constitución dedica 18 artículos (desde el 71 al 89) a establecer los fundamentos del sistema socio-político.

(28) Vid., especialmente, la Parte introductoria, Principios fundamentales, IV, de la Constitución.

(29) «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., pág. 7-72.

(30) Art. 71, ap. 1.º, de la Constitución.

numerosa, que es también la clase explotada, el proletariado» (31). El principio de la soberanía proletaria se explicita de una manera cabal en el principio de la autogestión social, «expresión nueva de la realización activa y directa de la soberanía del pueblo trabajador» (32).

b') El productor-ciudadano ejerce el Poder político y gestiona los asuntos sociales, bien directamente, bien a través de sus delegados elegidos para formar los cuerpos representativos de las comunidades socio-políticas y de los demás órganos de autogestión (33). Estamos en presencia de uno de los principios básicos de toda democracia socialista: la unidad del Poder frente al principio clásico de la separación de poderes, base de las democracias liberales. En todas las democracias de tipo socialista, la teoría de la separación de poderes es sustituida por la teoría de la delegación vertical de poderes (34). Todo poder emana de la soberanía proletaria. Este poder popular

(31) Cfr. M. DUVERGER: *Institutions politiques et droit constitutionnel*. París, 1962; pág. 38.

(32) «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., pág. 72. Los mismos constituyentes yugoslavos afirman que «desde el punto de vista de los derechos individuales, la innovación más importante es el derecho a la autogestión social, que es un derecho inalienable de todos los ciudadanos yugoslavos... Expresa, a la vez, el proceso de socialización de las funciones del poder y de la gestión, y el proceso de una «activización» particular del hombre», en «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., pág. 67; vid., a este respecto, los discursos pronunciados en la Constituyente por K. CRVENKOVSKI, secretario de Educación Nacional y de la Cultura del Consejo ejecutivo federal, y por V. VLAHOVIC, secretario de la Alianza Socialista del pueblo trabajador de Yugoslavia, en *Questions actuelles*, cit., págs. 88-89 y 112-119, respectivamente. Los constituyentes yugoslavos no han hecho otra cosa que dar carácter y valor constitucional a los principios ya contenidos en el programa de la Liga de los comunistas aprobado en el Congreso de Ljubljana, en 1958. En el capítulo VII de dicho programa se establece que la forma política del poder popular en Yugoslavia es el sistema de la democracia socialista que se basa en la propiedad social de los medios de producción y en las más variadas formas de autogestión social. Sobre el programa de la Liga de los comunistas, vid. M. P. HERREMANS: «Exposé critique du programme du parti communiste yougoslave», en *Le régime et les institutions de la République populaire fédérative du Yougoslavie*. Institut de Sociologie Solvay. Bruselas, 1959; páginas 48-48. Dice K. CRVENKOVSKI que «el anteproyecto se funda principalmente en el programa de la Liga de los comunistas y, en muchos aspectos, se deriva de él...», en *Questions actuelles*, cit., pág. 86.

(33) Cfr. Parte introductoria, Principios fundamentales, IV, párrafo 3.º de la Constitución.

(34) Sobre el principio de la unidad del poder en las democracias de tipo socialista, vid. G. VEDEL: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, París, 1949; pág. 232. M. H.: FABRE: *Théorie des démocraties*, cit., págs. 24-25. K. SZCZERBA, A. VON SCHELTING: «L'Etat et le droit dans l'Union Soviétique», en *La science politique contemporaine*, París, 1950; pág. 396. G. VEDEL: *Comparaison des démocraties d'Europe occi-*

único elige y revoca a sus representantes legislativos. Los cuerpos representativos eligen y revocan a los órganos político-ejecutivos, que no son otra cosa más que una simple delegación de los cuerpos representativos, ya se trate independientemente de cualesquiera comunidades socio-políticas: municipio, distrito, provincias autónomas, repúblicas y Federación (35). De esto se deriva el tercer principio.

c') El órgano esencial de toda democracia de tipo socialista, y por ende, de la yugoslava, es la asamblea (36); aunque la democracia socialista yugoslava se separa notablemente de cualesquiera otros tipos de democracia soviética o filosoviética, como fácilmente se puede colegir de un simple cotejo de los principios e instituciones del régimen político yugoslavo con los correspondientes de los otros regímenes análogos (37).

Las asambleas son, como dice el artículo 78 de la Constitución yugoslava de 1963, «el órgano supremo del poder y de la autogestión social en el cuadro de los derechos y deberes de la comunidad socio-política». Las asam-

dentale et des démocraties d'Europe orientale, C. E. U. de Nancy, 1953; págs. 10-12. Sobre el principio de la unidad del poder en la U. R. S. S., vid. A. Y. VYSHINSKY; *Le droit administratif de l'U. R. S. S.*, París, 1938; pág. 51. Vid. el estudio crítico de este principio en M. MOUSKHÉLY y Z. JEDRYKA: «L'évolution historique de l'Etat soviétique», en *Revue internationale de Droit comparé*, núm. 2, 1955. Para un punto de vista soviético actual sobre este principio de la unidad del poder, que los juristas soviéticos llaman centralismo democrático, vid. A. DENISOV, M. KIRICHENKO: *Soviet State Law*, Moscú, 1960; págs. 17-18 y 138-142. Vid., sobre este particular, la clara exposición de H. CHAMBRE: *Le pouvoir soviétique*, París, 1955; págs. 66-67 y 90-93. Sobre la unidad del poder en las democracias populares, vid. P. PARAF: *Les démocraties populaires*, cit., págs. 42-49. M. H. FABRE: «L'Unité du pouvoir d'Etat dans les Démocraties populaires et en Yougoslavie», en *Le régime et les institutions*, cit., páginas 91-101. Todas las democracias de tipo socialista basan su condenación del principio de la separación de poderes, tal y como la formularon KANT, LOCKE y MONTESQUIEU, basándose en la experiencia de la Comuna de París de 1871. A este respecto, vid. LENIN: *Stato e rivoluzione*, Roma, 1954; págs. 51-55.

(35) Cfr. Parte introductoria, Principios fundamentales, IV, párrafos 3.º y 5.º

(36) Cfr. art. 30 de la Constitución soviética del 5-12-1936; cfr. el art. 37 de la Constitución de la República popular de Albania (15-3-1946); art. 15 de la Constitución de la República popular de Bulgaria (4-12-1947); art. 10 de la Constitución de la República popular de Hungría (18-8-1949); art. 15 de la Constitución de la República popular de Polonia (22-7-1962); vid., a este respecto, S. ROZMARYN: *La Pologne*, París, 1963, páginas 132 y sigs.; cfr. art. 22 de la Constitución de la República popular de Rumania (1952) y sobre la Constitución checoslovaca del 11-7-1960; vid. S. GLEJDURA: «La nueva Constitución de Checoslovaquia», en *REVISTA DE ESTUDIOS POLITICOS*, números 117-118, Madrid, 1961, págs. 202 y sigs.

(37) En otro estudio más extenso y detallado tendremos ocasión de detenernos en exponer estas diferencias estructurales y de principios entre la Yugoslavia socialista y los regímenes soviético y filosoviético o democracias populares.

bleas ejercen sus funciones políticas, bien directamente, bien a través de los órganos político-ejecutivos y administrativos que han elegido, y que responden ante ellas siempre a tenor de lo que dispone la Constitución (38).

d') La elegibilidad de los miembros de los cuerpos representativos y de los órganos político-ejecutivos, combinado con el principio de la limitación en la reelección a todas las funciones políticas responsables y con el sistema de la rotación en las asambleas (39).

e') La responsabilidad personal de los titulares de las funciones públicas de su ejercicio, a tenor del artículo 86 de la Constitución.

f') La publicidad de la actividad de «los órganos del Estado, de los órganos de la autogestión social, de las organizaciones y de los titulares de las funciones públicas» (40).

g') La autogestión de los ciudadanos en el seno del municipio constituye la base política del sistema social y político único yugoslavo. Es en el municipio en donde se realizan las formas fundamentales de autogestión social más directa posible y de donde se derivan los principales órganos del poder político (41).

h') La organización federal y la autogestión en todas las comunidades socio-políticas. Las relaciones entre estas comunidades están basadas en lo establecido por la Constitución a este respecto (42).

i') La democracia socialista yugoslava ha introducido en su seno una gran innovación que la aleja, todavía más de las democracias populares y de la U. R. S. S. Nos referimos al principio de la legitimidad constitucional

(38) Cfr. art. 79 de la Constitución.

(39) Vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 49-52; cfr. Parte introductoria, Principios fundamentales, IV, parágrafo 13, y arts. 81-83 de la Constitución.

(40) Cfr. Parte introductoria, Principios fundamentales, IV, parágrafo 12, y arts. 87, apartado 1.º y 98, ap. 2.º, de la Constitución.

(41) Art. 73 de la Constitución. Dice KARDELJ que «la Constitución no introduce ningún cambio de principio, ni en el lugar, ni en el «rôle» del municipio en el seno del sistema político. Afirma, ante todo, las relaciones actuales, y desarrolla ciertos elementos de este sistema que ha confirmado la experiencia», en «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 36. Sobre la naturaleza, estructura y funciones del sistema municipal, según el ordenamiento de 1953, vid. J. DJORDJEVICH: «Selfgovernment local en le système communal de la Yugoslavie», en *Le régime et les institutions*, cit., págs. 102-135; vid. E. KARDELJ: «La démocratie socialiste», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 56-64; íd., «A propos de la nouvelle organisation des communes», en *Le nouveau droit yougoslave*, Belgrado, 1955; vid. C. IVOVICH BOUDON: *Organización política y constitucional de Yugoslavia*, Santiago de Chile, 1956, páginas 141-145.

(42) Cfr. Título V de la Constitución, que trata de las comunidades socio-políticas.

y al órgano específicamente dedicado a esta función: el Tribunal Constitucional (43). Su fin es asegurar la unidad del sistema social y político yugoslavo (44).

j) Y por último, el principio según el cual la autogestión de los trabajadores en el seno de las organizaciones de trabajo y demás organizaciones autónomas y los derechos y deberes de los órganos estatales en relación con estas organizaciones vienen determinados «por la ley y la Constitución conforme a los estatutos y al derecho de autogestión de estas organizaciones» (45).

De la simple lectura de estos diez principios sobre los que se asienta la democracia socialista yugoslava fácilmente se puede colegir que los constituyentes yugoslavos han querido realizar el sistema de asamblea. En efecto, si nos atenemos a estas formulaciones de principio, hemos de afirmar que nos hallamos en presencia de una forma de organización política subsumible en la categoría del sistema de asamblea: «Los cuerpos representativos de las comunidades socio-políticas son las asambleas. Las asambleas son delegaciones constituídas de trabajadores y de ciudadanos. La asamblea municipal es elegida directamente por los ciudadanos y los trabajadores de

(43) Dice M. H. FABRE que «la esencia de la dictadura del proletariado conduce no a reducir el poder de la asamblea popular, organizando por encima de ella una zona que le esté prohibida, sino a reforzarla, puesto que esta asamblea expresa la voluntad del pueblo». En las democracias de tipo marxista se confunden los poderes constituyentes-constituídos y los constituídos. A este respecto, vid. M. H. FABRE: *Théorie des démocraties populaires*, cit., págs. 25-26. Sobre la noción de Constitución y constitucionalidad en la teoría general de la «democracia marxista», vid. G. VEDEL: *Manuel élémentaire*, cit., págs. 230-231 y 237-238. Sobre el control de la constitucionalidad en El Derecho soviético, vid. K. SZCZERBA, A. VON SCHELTING: «L'Etat et le droit», cit., en *La Science politique*, cit., págs. 404-406, y A. DENISOV, M. KIRICHENKO: *Soviet State*, cit., págs. 223 y 231-232. En las democracias soviéticas o filosoviéticas el órgano legislativo, y especialmente el Presidium, es al mismo tiempo órgano de control constitucional, cfr. arts. 32 y 49, ap. c) y f), de la Constitución de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas; arts. 39 y 54, ap. 3.º, de la Constitución de la República popular de Albania (15-3-1946); arts. 15 y 35, ap. 4.º, de la Constitución de la República popular de Bulgaria (4-12-1947); arts. 10 y 20, ap. 2.º, de la Constitución de la República popular de Hungría (18-8-1949); arts. 15 y 25, ap. d), de la Constitución de la República popular de Polonia (22-7-1952); arts. 24 y 37, apartados c) y e), de la Constitución de la República popular de Rumania (1952). Sobre el principio de la constitucionalidad y legalidad en la nueva Constitución yugoslava, vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 52-55; «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., págs. 91-93; vid. discurso de J. RADMILOVIC, en *Questions actuelles*, cit.; vid. A. VRATUSA: *La Constitution de la République socialiste*, cit., págs. 8-9.

(44) Cfr. art. 241 de la Constitución.

(45) «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., pág. 72.

las organizaciones de trabajo, mientras que las otras asambleas se constituyen según el principio de la delegación municipal.» También la Constitución, mediante fórmulas generales, intenta definir «el *status* y las funciones de los órganos político-ejecutivos, según el principio del sistema de asamblea» (46). Ahora bien: si estudiamos la forma concreta en que han cristalizado estas formulaciones generales, veremos que los constituyentes yugoslavos se han separado de estos principios y han configurado el régimen político yugoslavo —jurídicamente hablando— como un régimen parlamentario dualista.

Como ya dijimos, todas las comunidades socio-políticas están basadas en los mismos principios socio-económicos y socio-políticos que hemos brevemente expuesto. Los límites propios de este trabajo nos impiden detenernos a estudiar cada una de estas comunidades socio-políticas.

Después de esta breve síntesis de los principios socio-económicos y socio-políticos del actual régimen yugoslavo podemos ya exponer, un poco más detalladamente, la estructura y funciones del Poder federal, que es la parte central de la Constitución yugoslava, objeto del presente comentario.

III. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER FEDERAL

La parte segunda de la Constitución regula detalladamente, pues es «el objetivo exclusivo» de la misma (47), la organización de la Federación, en los títulos siguientes: Título VIII. La competencia de los órganos de la Federación. Título IX. La Asamblea federal. Título X. El Presidente de la República. Título XI. Los órganos político-ejecutivos y administrativos de la Asamblea federal. Título XII. El Tribunal Supremo de Yugoslavia. Título XIII. El Tribunal Constitucional de Yugoslavia. Título XIV. La defensa nacional y el Ejército popular yugoslavo (48).

A) *La Asamblea federal*

a) *Naturaleza*.—La Asamblea federal es, a tenor de la nueva Constitución, la representante de la soberanía de los pueblos de Yugoslavia y el órgano supremo del poder y el órgano superior de la autogestión social en

(46) «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., pág. 73.

(47) «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., pág. 83.

(48) La Constitución tiene una tercera parte (arts. 258-259) consagrada a las disposiciones transitorias y finales. Prevé la adopción de una ley constitucional especial en vistas a aplicar la Constitución.

el cuadro de los derechos y deberes de la Federación. El principio constitucional del gobierno de asamblea quiere ser la base de la Asamblea federal, en cuya virtud el órgano representativo federal sería el órgano supremo del poder en el territorio estatal y en el marco de los límites establecidos por la Constitución y la ley (49).

Todas las innovaciones introducidas en la Asamblea federal y en las demás asambleas de las otras comunidades socio-políticas por la nueva Constitución tienen por objeto, según dice Anton Vratusa, «en primer lugar, permitir a las asambleas representativas ser también, por su estructura, la emanación lo más directa posible de los organismos de autogestión social...; en segundo lugar, hacer de las asambleas representativas organismos de trabajo, y, en tercer lugar, permitir la renovación periódica obligatoria de las asambleas representativas, pero de manera que quede asegurada la continuidad de sus trabajos» (50). Para conseguir estos resultados, que, formalmente al menos, vendrían a dar a la Asamblea federal un carácter democrático más acentuado, la Constitución establece la ampliación del Consejo de productores mediante la creación de otros Consejos integrados por representantes pertenecientes a todos los sectores de la actividad social, puesto que la autogestión social se ha extendido de la economía a los otros dominios de actividad, «a excepción, sin embargo, de la Administración del Estado en sentido estricto» (51). De esta manera la Asamblea federal vendría a ser un fiel reflejo del autogobierno social, y, a su vez, la democracia económico-social se hallaría más plenamente realizada (52). Esta es la opinión de los constituyentes yugoslavos.

(49) Cfr. arts. 113 y 163 de la Constitución de 1963; vid. «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., págs. 73-74.

(50) A. VRATUSA: *La Constitution de la République socialiste*, cit., pág. 6.

(51) A. VRATUSA: *La Constitution de la République socialiste*, cit., pág. 6.

(52) Existen, fundamentalmente, dos grandes formas específicas de democracia económica: la marxista y la que podríamos llamar burguesa. Por lo que se refiere a la concepción marxista de democracia económica podemos afirmar que existen dos grandes tendencias: la soviética o filosoviética y la yugoslava. El concepto yugoslavo de democracia económico-socialista se funda en estos dos principios: 1.º Propiedad social de los medios de producción, y 2.º «En una autoadministración social... que, en último análisis, no es más que la forma política de la desaparición paulatina del Estado en tanto que instrumento de clase en general», en E. KARDELJ: «La démocratie socialiste dans la pratique yougoslave», en *Questions actuelles du Socialisme*, núm. 28, enero-febrero 1955, págs. 24-28. Para los autores yugoslavos la diferencia existente entre la democracia económica-burguesa y la marxista radica en que, según la concepción burguesa de democracia económica, «el poder económico de los capitalistas no es abolido, ni la propiedad de los medios de producción, ni el sistema capitalista, en general, son fundamentalmente modificados. La gestión obrera no se instituye con ello y mucho menos la auto-

b) *Composición.*—La autoridad política de la Asamblea deriva de su misma composición. Está formada por cinco Consejos, que se pueden integrar en dos Cámaras: Cámara política (Consejo federal) y Cámara Social (Consejos de autogestión social).

Si bien el número de Consejos integrantes de la Asamblea federal se ha aumentado a cinco, no obstante podemos afirmar, con Kardelj, que la Constitución yugoslava no ha creado «un sistema de cinco Cámaras», sino más bien, y desde un punto de vista formal, es una variante específica del bicameralismo (53), porque, cuando se promulga una ley o cualquier otro acto, sólo interviene uno de los cuatro Consejos, el competente, junto con el Consejo federal (54). En efecto, y como el mismo Kardelj dice, el Consejo federal, como Cámara política, está investido de todas las competencias legislativas y políticas atribuidas por la Constitución, mientras que los otros Consejos, en igualdad de derechos que el Consejo federal, adoptan aquellas leyes y demás actos que se derivan de su competencia y que se encuentren inscritos en el orden del día de la Asamblea (55). Cada Consejo de autogestión so-

gestión obrera», en J. DJORDJEVICH: *La Yougoslavie*, cit., pág. 42. H. JANNE, presidente de la Asociación internacional de sociólogos de lengua francesa, nos dice: «Las sociedades del Este, soviético y de democracia popular, y las sociedades del Oeste, han dado dos concepciones diferentes de democracia económica. Para el Este es, ante todo, la apropiación colectiva de los medios de producción puestos al servicio de todos por el Estado en el cuadro de la planificación integral. Para el Oeste es, sobre todo, la extensión de la democracia al dominio económico en el cuadro de las fuerzas sociales organizadas, tales como los sindicatos y las organizaciones profesionales de los jefes de empresa. La concepción occidental considera, pues, esencialmente, de una parte, la democracia en la empresa y, de otra, mira a una representación democrática al nivel de... la economía en general.» JANNE nos ofrece una definición de democracia económica, pero con el respeto debido a la democracia política y a su infraestructura económica, que se traduce en estas palabras: «La democracia económica es, también, la atribución al trabajador, en el cuadro de las instituciones especializadas, de derechos y deberes ejercidos directamente o por delegación.» Estos derechos se traducen en: 1.º Controlar o gestionar la empresa... 2.º Fijar algunos de los objetivos generales de la política industrial o financiera de la actividad a la que pertenece la empresa del trabajador... 3.º En intervenir en la fijación, en cuanto trabajador organizado, de la política económica general, vid., H. JANNE: «Définition de la démocratie économique», en *Structures sociales et démocratie économique* (Institut de Sociologie Solvay), Bruselas, 1961, págs. 10-14. Nos remitimos a la obra citada, *Structures sociales...*, para quien desee un estudio amplio y documentado sobre la democracia económica y sus relaciones con la empresa, planificación, sindicatos, tecnócratas, clases sociales, etc., págs. 75-205. Vid., especialmente, M. DUVERGER: «Démocratie économique et pouvoir politique», en *Structures sociales*, cit., págs. 251-267.

(53) E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 43.

(54) Cfr. arts. 173-177 y 188 y 190 de la Constitución.

(55) E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 43.

cial complementa al Consejo federal en función de su propia y específica competencia, y tan sólo cuando se inscribe en el orden del día una materia sobre la que recaiga dicha competencia.

El bicameralismo yugoslavo no se basa —no obstante sus analogías— en ninguno de los principios sustentadores de las múltiples clases de cameralismo conocido.

En primer lugar, si bien las dos Cámaras de la Asamblea, la política y la social, tienen un carácter distinto, ello se debe a su diferente base representativa: el Consejo federal pretende representar al pueblo en su totalidad, en tanto que los Consejos de autogestión social —Cámara social— sólo deberían representar a un sector especial: son una especie de «consejos obreros supremos, en los diferentes dominios del trabajo y de la autogestión» (56).

En segundo lugar, el Consejo federal —Cámara política— incluye entre sus miembros a los representantes de las repúblicas federadas. Fácilmente se comprende la diferencia existente entre la composición de la Asamblea Federal establecida por la vigente Constitución, y la adoptada por las otras Constituciones anteriores (57). Si bien la Constitución de 1963 no considera el Consejo de las Nacionalidades como una Cámara subsistente, como hacía la Constitución de 1946 (58), no obstante dispone que los miembros del Consejo federal, representantes de las Repúblicas federadas, deben deliberar separadamente y ejercer ciertas funciones en determinados casos (59).

Las atribuciones de las dos Cámaras de la Asamblea no son iguales, lo que constituye otra diferencia que separa el bicameralismo yugoslavo de los otros sistemas bicamerales existentes en los que, en términos generales, ambas Cámaras intervienen en el proceso legislativo y, normalmente, sobre las mismas

(56) E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 43.

(57) La Asamblea Nacional creada por la Constitución de 1946 estaba compuesta de dos Cámaras: Consejo federal y Consejo de las Nacionalidades. La Ley Constitucional de 1953, en su art. 24, estructuró la Asamblea popular federal en dos Cámaras: el Consejo federal y el Consejo de Productores. El Consejo federal —a tenor de la Ley Constitucional de 1953— prolongaba el antiguo Consejo federal, pero difería de él en la medida en que era el resultado de una combinación entre el antiguo Consejo federal y el antiguo Consejo de las Nacionalidades. La innovación constitucional más importante introducida, a este respecto, por la Ley Constitucional de 1953, fué la institución del Consejo de Productores como parte integrante de la Asamblea popular federal. Sobre las diferencias existentes entre la Asamblea Nacional (1946) y la Asamblea popular federal (1953), vid., fundamentalmente, C. IVOVICH BOUDON: *Organización política y constitucional*, cit., págs. 82-98; J. DJORDJEVICH: *La Yougoslavie*, cit., págs. 141-150.

(58) Vid. J. DJORDJEVICH: *La Yougoslavie*, cit., pág. 148.

(59) Cfr. art. 190 de la Constitución.

materias (60). Se justifica esta desigualdad de atribuciones por razón de sus

(60) Cfr. arts. 37 y 38 de la Constitución soviética de 1936; sobre la paulatina reducción de los poderes de la Cámara de los Lores y sus causas, y por tanto la desigualdad de atribuciones en relación con la Cámara de los Comunes a partir de la *Parliament Act* de 1911, vid. E. C. S. WADE y G. G. PHILIPS: *Constitutional Law*, Londres, 1955, págs. 103-105; Cfr. Sección VII de la Constitución de los Estados Unidos y su comentario en E. S. CORWIN: *The Constitution, and what it means today*, Princeton, 1954: «Todos los proyectos de ley relativos a la imposición de tributos deben tener su origen en la Cámara de Representantes; el Senado, sin embargo, puede concurrir, como para los otros proyectos de ley, proponiendo enmiendas.» «Cualquier proyecto de ley que haya obtenido la aprobación del Senado o de la Cámara de Representantes debe ser presentado, antes de convertirse en ley, al Presidente de los Estados Unidos...» Sobre el sistema bicameral belga y la participación de la Cámara de los Representantes y del Senado (cfr. art. 26 de la Constitución del 7-2-1931, modificada en 1893, 1920 y 1921) en el procedimiento legislativo, vid. A. MAST: *Les Pays du Benelux*, París, 1960, páginas 106-125. Sobre la igualdad de derechos de las dos Cámaras que componen el *Rigsdag* dinamarqués, cfr. art. 29: «El *Rigsdag* está compuesto del *Folketing* (Cámara popular) y del *Landsting* (Cámara alta)» y cfr. arts. 43-52 de la Constitución del Reino de Dinamarca (5-6-1915, modificada en 10-9-1920). Una revisión constitucional llevada a cabo el 28-5-1953 ha eliminado la Cámara alta, entrando Dinamarca a regirse por el principio unicameral, vid., a este respecto, R. FUSILIER: *Les monarchies parlementaires. Étude sur les systèmes du gouvernement* (Suise, Norvège, Luxembourg, Belgique, Pays-Bas, Danemark), París, 1960, pág. 310. Sobre el bicameralismo francés instaurado por la Constitución de 4-10-1958 y la casi paridad de poderes de la Asamblea Nacional y del Senado, vid. M. DUVERGER: *Institutions politiques*, cit., págs. 596-598. Sobre la participación en el proceso legislativo de la República federal de Bonn, pero en distinto grado, según el contenido de los proyectos o proposiciones de ley, del Bundestag (Dieta federal) y del Bundesrat (Consejo federal), vid. A. GROSSER: *La démocratie de Bonn*, París, 1958, pág. 60. Sobre la igualdad de derechos de las dos Cámaras que componen el Parlamento italiano, a tenor del art. 55 de la Constitución (27-12-1947), cfr. arts. 70-82; vid., por todos, P. BISCARETTI DI RUFFIA: *Diritto costituzionale*, Nápoles, 1954, págs. 297-304. Sobre la igualdad de derechos de las dos Cámaras que componen el Storting (Parlamento) noruego, a tenor del art. 49 de la Constitución del Reino de Noruega (17-5-1814): el Lagting y el Odelsting, cfr. arts. 76-77 de la misma. No entramos a considerar si las dos Cámaras indicadas en el art. 49 constituyen una sola o no. R. FUSILIER considera como unicameral el Storting, vid., a este respecto, R. FUSILIER: *Les Monarchies parlementaires*, cit., págs. 215-216. Sobre el bicameralismo de los Países Bajos y la desigualdad de poderes de las dos Cámaras que componen los Estados Generales (art. 82 de la Constitución del Reino de los Países Bajos, 30-10-1887), a diferencia del sistema sueco y belga, vid. R. FUSILIER: *Les Monarchies parlementaires*, cit., págs. 539-540. Sobre la identidad de origen y la igualdad de poderes de las dos Cámaras que integran el Parlamento sueco (*Riksdag*) (Constitución 6-6-1809), vid. R. FUSILIER: *Les Monarchies parlementaires*, cit., págs. 120-127. Sobre el bicameralismo suizo, a tenor de la Constitución federal de la Confederación del 29-5-1874, y la igualdad de poderes del Consejo Nacional y el Consejo de los Estados, que forman la Asamblea federal, cfr. arts. 71 y 84, 89, 93 de la Constitución. A este respecto, vid. C. J. GIGNOUX: *La Suisse*, París, 1960, págs. 102 y sigs.

diferentes bases representativas y, por ende, por su diferente papel a desempeñar (61), sin embargo, ambas Cámaras se hallan en situación de igualdad en orden a determinados derechos fundamentales, como, verbigracia, la elección del Presidente de la República, etc. (62).

a') *El Consejo federal*.—El Consejo federal, del que habla el artículo 165 de la Constitución, es de idéntica naturaleza que el establecido por el artículo 25 de la Ley Constitucional de 1953. En efecto, debería también estar compuesto de dos categorías de ciudadanos: por una parte deberían componer el Consejo federal aquellos diputados que la asamblea o asambleas municipales eligiese y la mayoría absoluta de los efectos de una circunscripción electoral confirmase mediante referéndum, o si existen muchos candidatos, por aquellos que hubieran obtenido la mayoría relativa de votos (63), y, por otra, deberían integrar el Consejo federal aquellos diputados que eligiesen, de entre sus miembros, las Asambleas de las Repúblicas y las Asambleas de las provincias autónomas, y que son los que constituirán el Consejo de las Nacionalidades (64). Los diputados de la primera categoría deberían representar, teóricamente al menos, «la unidad política del Estado federal, y los de la segunda, el federalismo concebido como una comunidad de pueblos iguales en derechos» (65).

b') *Los Consejos de autogestión social*.—Los Consejos de autogestión social (Consejo Económico, Consejo de Asuntos Sociales y Sanitarios, Consejo de Educación y de la Cultura y Consejo Político de Organización) deberían ser «órganos de la autogestión social» es decir, según Kardelj, una especie de «consejos obreros supremos en los diferentes dominios del trabajo y de la autogestión» (66). Pretenden ser la prolongación, en el orden federal, del autogobierno de los obreros en la vida económico-social del país. La existencia de los Consejos de autogestión social será, según opinión de los autores yugoslavos, uno de los instrumentos esenciales de participación del «pueblo trabajador» en las tareas supremas del Estado federal. Sin su existencia difícil-

(61) Cfr. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 43.

(62) Art. 180 de la Constitución.

(63) El art. 167 de la Constitución dice: «Los diputados al Consejo federal son elegidos por las asambleas municipales y por los ciudadanos a escrutinio secreto.» Más adelante nos referiremos al sistema electoral creado, *ad hoc*, y que expuso KARDELJ en su discurso citado que pronunció en la Asamblea constituyente, vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 44.

(64) Art. 165, ap. 2.º, de la Constitución.

(65) J. DJORDJEVICH: *La Yougoslavie*, cit., pág. 141.

(66) E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., página 24.

mente se podría calificar a la República socialista federal yugoslava de democracia socialista. Así opina la doctrina yugoslava (67).

c) *Elección de los miembros de la Asamblea federal.*—De la concepción que la Constitución tiene de la Asamblea y de su estructura se desprende que el sistema electoral más apropiado será, al decir de Kardelj, un sistema de delegación municipal, complementado con la limitación para ser reelegido y combinada esta limitación con el principio de la rotación (68). Pero, antes de exponer dicho sistema de elección es oportuno que nos refiramos brevemente a la capacidad electoral pasiva y activa del ciudadano yugoslavo.

a) *Capacidad electoral.*—Todo ciudadano que haya cumplido dieciocho años tiene el derecho a proponer y elegir a los delegados para los cuerpos representativos de las comunidades socio-políticas, y para los órganos de la autogestión social y de ser elegido miembro de estos cuerpos (69). Ahora bien, existe una diferencia, en este orden de cosas, por lo que se refiere al Consejo federal y a los demás Consejos de autogestión social. Veámosla.

En primer lugar, todos los ciudadanos que estén en el pleno goce del derecho de voto, tienen, teóricamente al menos, la capacidad electoral pasiva para ser elegidos miembros del Consejo federal, en la medida en que sean designados en el municipio. Por eso podemos decir que el Consejo federal se constituye según «el principio de la delegación municipal», aunque subordinada la elección del diputado a la confirmación por parte de los ciudadanos de la circunscripción electoral correspondiente. En cambio, sólo tienen capacidad electoral pasiva, según la Constitución, para ser elegidos miembros de uno de los cuatro Consejos de autogestión social aquellos que pertenecen a las organizaciones de trabajo de la esfera de actividad social correspondiente (70).

(67) Cfr. E. KARDELJ: «La démocratie socialiste», cit., en *Questions actuelles*, cit., página 52. G. BURDEAU considera a la democracia socialista yugoslava, surgida de la Ley Constitucional de 1953, como una especie de la democracia gobernante, es decir, de la democracia en la que se presume una identificación máxima entre gobernantes y gobernados. Si nos limitamos, como hace BURDEAU, a un simple análisis formal de la estructura constitucional yugoslava, según la nueva Constitución del 63, también habremos de considerar al régimen democrático-socialista yugoslavo actual —y con mayor razón— dentro del marco general de la democracia gobernante. Sobre un estudio del régimen político yugoslavo, como democracia gobernante, vid. G. BURDEAU: *Traité de science politique*, VI, París, 1956, págs. 315-338. Sobre un estudio completo, es decir, teórico-real del régimen yugoslavo, a tenor de la Ley Constitucional de 1953, vid. el importante artículo de M. JIMÉNEZ DE PARGA: «La teoría y la realidad constitucional contemporáneas (Yugoslavia)», en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 85, 1956; páginas 163-190.

(68) Vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 43-52.

(69) Art. 35 de la Constitución.

(70) Cfr. arts. 35, 167-169 de la Constitución.

En cuanto a la capacidad electoral activa, hemos de indicar que, por lo que se refiere a la elección de los Consejos de autogestión social serán las asambleas municipales las que llevarán a cabo, al menos teóricamente, la elección definitiva de los miembros de tales Consejos, aunque las colectividades obreras tendrán, también *de jure*, cada una en su esfera de actividad social, la función de concretar su candidato de entre los varios propuestos.

b') *Sistema electoral de delegación*.—Dice Corovic que el «procedimiento electoral, aunque más complicado que el anterior, asegura plenamente la elección a la función de diputado de las personas que gocen de la confianza de los electores» (71). En realidad, y como fácilmente se podrá deducir de una simple exposición de las fases en las que cristaliza el proceso electoral, nadie será diputado si no cuenta con la aprobación, al menos, de la Alianza Socialista del Pueblo Trabajador.

Creemos conveniente distinguir la elección de los diputados a los Consejos de autogestión social, en donde, en realidad, debería tener aplicación el principio de la delegación, de la elección de los miembros del Consejo federal o Cámara política.

1. *Elección de los miembros de los Consejos de autogestión social*.—El proceso electoral para la elección de los miembros de los Consejos sociales se dividirá en tres momentos: a), la Alianza Socialista del Pueblo Trabajador examinará, previamente, la personalidad del posible candidato; b), los productores de una circunscripción electoral, congregados en las llamadas «reuniones de electores» (72), llevarán a cabo la selección de los candidatos propuestos. A partir de este momento, ya se puede hablar de candidatos para diputados; y, por último, c), una vez que los productores designen, en sus correspondientes reuniones de electores, a sus candidatos, la asamblea municipal o las asambleas municipales de muchos municipios, según el número de habitantes que viven en un territorio municipal, elegirán a los diputados, para cada uno de los cuatro Consejos de autogestión social, de entre los diputados designados en las reuniones de electores. Esta elección será definitiva. En este caso, los Consejos de autogestión social deberán estar compuestos de miembros, que, al

(71) M. COROVIC: *La Yougoslavie est dotée*, cit., pág. 5.

(72) En el Título IV de la Constitución, dedicado a establecer los fundamentos del sistema socio-político yugoslavo, la Constitución prevé dos formas de democracia directa: la reunión de electores y el referéndum; cfr. arts. 88 y 89 de la Constitución. Las «reuniones de electores son, a la vez, formas políticas de democracia directa y órganos de autogestión social». Estas dos características de las «reuniones de electores» están abiertamente consagradas en el art. 88 de la Constitución.

menos según la Constitución, han sido elegidos directamente por los municipios (73), y, por tanto, deberán ser sus delegados.

2. *Elección de los miembros del Consejo federal.*—El proceso electoral para la elección de los diputados al Consejo federal es más complejo. Lo podemos dividir en dos fases: en la primera podemos incluir, en términos generales, los tres momentos que señalábamos en el caso anterior; sólo que la elección realizada por la asamblea o asambleas municipales no será, en el caso presente, definitiva, sino que, y aquí comienza la segunda fase electoral, el candidato elegido deberá ser confirmado mediante escrutinio secreto, directo e igual, y por la mayoría de los electores de la circunscripción electoral. El artículo 169, dice: «Será miembro del Consejo federal el candidato elegido según la mayoría fijada por la ley, por la asamblea municipal o asambleas municipales y que haya obtenido, después de esta elección, la mayoría de los sufragios de todos los electores de la circunscripción electoral; si las asambleas municipales han elegido muchos candidatos, será diputado el candidato que haya obtenido el mayor número de votos en la circunscripción electoral.»

Kardelj justifica esta diferencia en la elección de los diputados a la Cámara política y a la social, de la siguiente manera: El referéndum es necesario para asegurar a la población del municipio el pleno control sobre la actividad de sus órganos, y para impedir la aparición de tendencias locales burocráticas que podrían obstaculizar las relaciones democráticas. Tal referéndum —continúa diciendo Kardelj— no está previsto para la elección de los delegados a los Consejos de autogestión social, «porque no tendría ninguna importancia, ya que la elección de estos candidatos tiene lugar bajo la influencia directa de las colectividades obreras», razón por la que, según él, tendría difícil cabida cualquier tipo de deformación de las antes mencionadas (74).

c) *La estructura de la Asamblea federal y el sistema electoral de delegación municipal.*—Si nos limitamos a un análisis puramente formal de la cuestión, creemos que la estructura de la Asamblea federal y el sistema electoral guardan una estrecha relación. En efecto. En primer lugar, hemos de afirmar que, para que la Asamblea federal sea el órgano supremo del poder proletario y órgano supremo de autogestión social, es preciso que sus miembros sean elegidos por las unidades orgánicas representadas, es decir, que el principio de la autogestión social —«expresión nueva de la realización activa y directa de la soberanía del pueblo trabajador...» (75)— tendrá sentido real en cuanto se traduzca en hechos. En una palabra, la autogestión

(73) Cfr. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 43-44; artículos 167, ap. 2.º, y 169, ap. 2.º, de la Constitución.

(74) E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 44-45.

(75) «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., pág. 72.

de los ciudadanos en el seno de un municipio —«base política del sistema socio-político único» (76)— y la delegación municipal de los diputados, se complementan, como a su vez dan sentido real a la afirmación de que la Asamblea federal es el órgano superior del pueblo trabajador autogestor de los asuntos sociales.

Como vemos, el principio de la autogestión social en el seno del municipio es el elemento básico de todo el sistema socio-político yugoslavo y, por ende, de la estructura de la Asamblea federal, y el que, a su vez, justifica el sistema electoral de delegación municipal. Creemos innecesario indicar que el principio de la autogestión social es el fundamento mismo de la democracia socialista yugoslava «considerada como la forma de la sociedad política del socialismo» (77).

Con el sistema electoral de delegación municipal expuesto, la Asamblea federal pretende vincularse verticalmente a todos los sectores socio-económicos y socio-políticos del país, a todas las comunidades socio-políticas correspondientes y demás organizaciones laborales (78). De esta manera, según Kardelj, el Estado dejaría de ser «una forma de organización autónoma por encima de la sociedad, para fundirse con las necesidades de los trabajadores y potenciar su fuerza, en primer lugar, en el mecanismo de la autogestión social» (79). Así, los sistemas político y social se confundirían y vendrían a ser, cada vez más, elementos integrantes de la organización del trabajo social.

En teoría, se establecen las bases para evitar toda tendencia hacia el monopolio político y la centralización burocrática —máxima preocupación de los comunistas yugoslavos—; pero no sabemos hasta qué punto no será el partido comunista, el que, controlando las elecciones, monopolizará el poder.

d') *Los principios de la limitación de la reelección y de la rotación.*—La nueva Constitución introduce los principios enunciados en este epígrafe, como un complemento esencial del sistema de autogestión social. Para los autores yugoslavos la introducción de los principios de la restricción en la reelección y de la rotación constituye una de las reformas más esenciales establecidas por la nueva Constitución. Con ello, los constituyentes yugoslavos han querido poner las bases para luchar contra la rutina, el conservadurismo burocrático, etc., tanto en el campo administrativo como en cualquier otro orden de actividad social y política. El principio de la limitación en la reelección, combinado con el de la rotación permitirá, según Kardelj, «cambiar los titulares de las funciones

(76) Art. 73 de la Constitución.

(77) «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., pág. 72.

(78) Cfr. arts. 35, 73-78-96, y especialmente, arts. 165-169 de la Constitución.

(79) E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 46.

políticas dirigentes, de manera que se obtengan mejores resultados que en el sistema pluripartidista» (80).

Como complemento de todo lo dicho hasta aquí, en materia electoral, sólo nos resta decir que la Constitución, en el intento de evitar aplicaciones demasiado rígidas de la disposición constitucional, que limita la reelección, establece ciertas excepciones enumeradas en algunos de sus artículos. Aunque estas excepciones son pocas no obstante son dignas de ponerse de relieve —al menos alguna de ellas— como es la que se refiere a Josip Broz Tito (81).

d) *Competencias y funcionamiento.*—El papel de la Asamblea federal, en cuanto órgano supremo del poder y de gestión social, se ha fortalecido considerablemente, ya que, formalmente al menos, se ha ampliado su base representativa con la sustitución del Consejo de productores por otros cuatro Consejos sociales y, por tanto, se han ampliado también sus competencias.

La Asamblea federal, como cuerpo supremo representativo del poder del pueblo trabajador yugoslavo, y como órgano superior de autogestión social «en el cuadro de los derechos y deberes de la Federación», determinará la política, decidirá las cuestiones fundamentales importantes para la actividad política, económica, cultural y social, así como para el desarrollo de la comunidad federal, votará el plan social y el presupuesto federal, elegirá los funcionarios públicos responsables y ejercerá el control sobre la actividad de sus órganos. La Asamblea elegirá y revocará sus órganos político-ejecutivos encargados de la realización de la política y de la ejecución de las leyes, de los planes sociales, etc. (82). Claro que esto es lo que dispone la Constitución, pero, de hecho, ¿no será la Alianza Socialista y la Liga de los comunistas quienes decidirán sobre todas estas cuestiones?

La Asamblea federal no ejercerá todas estas competencias, que formalmente le son atribuidas, en sesión conjunta de todos sus cinco Consejos, sino que las llevará a cabo mediante un complicado sistema de distribución de competencias entre sus diversos Consejos integrantes.

Ante todo hay que tener presente que las Cámaras de la Asamblea federal tienen diversa base representativa, y caracteres diferentes, lo que determina que tengan competencias diversas.

El Consejo federal tiene, en principio, dice Kardelj, el estatuto de un «órgano político investido de todas las competencias legislativas y polí-

(80) Vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 50-51.

(81) El art. 220 de la Constitución dice: «El Presidente de la República es elegido por cuatro años; puede ser reelegido consecutivamente para una nueva legislatura. En lo que se refiere a la elección a la presidencia de la República, no existe limitación alguna para Josip Broz Tito.»

(82) Cfr. arts. 163 y 164 de la Constitución.

«ticas» en el cuadro federal, mientras que «los otros Consejos autónomos (en igualdad de derechos con el Consejo federal), adoptan de una manera calificada leyes y demás actos jurídicos, únicamente cuando las cuestiones que derivan de su competencia se hallan inscritas en el orden del día de la Asamblea» (83).

Con la nueva Constitución se ha politizado más el Consejo federal y se ha acentuado su diferenciación de la Cámara de autogestión social. Esta segunda Cámara entenderá esencialmente de cuestiones relativas a los diferentes dominios del trabajo y de la autogestión. Y es precisamente a través de estas funciones y no por ciertas funciones generales políticas, cómo los Consejos de autogestión social complementarán al Consejo federal (84).

Las materias en que ambas Cámaras, la política y la social, tienen iguales atribuciones, están taxativamente enumeradas en el artículo 180 de la Constitución.

Por eso, y en atención a las competencias específicas que la Asamblea federal tiene como un todo y que cada uno de los Consejos posee, en particular, podemos establecer tres hipótesis en el funcionamiento de la Asamblea federal:

Primera hipótesis.—La Asamblea federal, en reunión común de todos sus Consejos, tomará decisiones tales como la elección y revocación del Presidente y Vicepresidente de la República, del presidente y vicepresidente de la Asamblea federal, etc.

Segunda hipótesis.—El Consejo federal, en paridad de derechos con uno de los otros Consejos de la Asamblea federal, y normalmente en sesión separada (85), tomará decisiones sobre las materias correspondientes. En este caso, y según dispone el art. 188, «una ley o cualquier otro acto en cuya adopción participan dos Consejos en igualdad de derechos, es considerado como adoptado cuando haya sido votado, en un texto idéntico, por los dos Consejos».

Esta segunda hipótesis la podemos subdividir en cuatro, en función de que el Consejo federal puede actuar con cada uno de los otros cuatro Consejos que integran la Asamblea (86).

Tercera hipótesis.—Esta tercera hipótesis está constituida por todos aquellos casos en que los diversos Consejos no tienen igualdad de derechos, ni se reúnen en común.

La regla general, aunque bastante limitada, como ya hemos visto, es que

(83) E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 43.

(84) Vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 43; cfr. arts. 173, ap. 1.º, y 174-177 de la Constitución.

(85) Cfr. art. 185, ap. 1.º, de la Constitución.

(86) Cfr. arts. 174-177 de la Constitución.

las diversas Cámaras no tienen igualdad de atribuciones. Como también constituye regla general el que cada Consejo adopte sus decisiones en sesión separada.

La hipótesis que contemplamos la constituyen, pues, aquellos casos en que cada Consejo tiene atribuciones exclusivas. La podemos subdividir en los cuatro siguientes casos:

1. Atribuciones exclusivas de cada uno de los cuatro Consejos de autogestión social (87).
2. Atribuciones exclusivas de cada uno de los cinco Consejos (88).
3. Atribuciones exclusivas del Consejo federal (89).
4. Atribuciones exclusivas del Consejo de las Nacionalidades (90).

Hemos visto que existen materias que son de la competencia común de todos los Consejos que integran la Asamblea federal, que existen otras que competen al Consejo federal y a uno de los Consejos de autogestión social de la Asamblea, y, finalmente, materias atribuidas exclusivamente a cada Consejo. La nueva Constitución posibilita el que, no obstante esta reglamentación, se produzcan conflictos de competencias entre los diversos Consejos. En el anterior ordenamiento, el órgano encargado de resolver estos conflictos de competencia era la Asamblea popular federal (91). Según la nueva Constitución es el presidente de las Asambleas, en unión con los vicepresidentes de la misma y los presidentes de los cinco Consejos que la integran (92).

e) *Procedimientos legislativos*.—Ya nos hemos referido a la estructura, funcionamiento y organización de la Asamblea legislativa federal. Lógicamente corresponde indicar el procedimiento que se sigue en la formación de las leyes. A este respecto es conveniente que hagamos una clasificación; a saber:

- a') Procedimiento legislativo ordinario; y
- b') Procedimiento legislativo extraordinario.

El primero es el indicado para la aprobación de las leyes ordinarias, cuando la Asamblea federal y sus Consejos actúen como poderes constituídos. El segundo se utiliza en los casos de reforma constitucional, cuando la Asamblea se constituye en poder constituyente-constituído, según expresión de Sánchez Agesta (93).

(87) Cfr. art. 179 de la Constitución.

(88) Cfr. arts. 186-187 de la Constitución.

(89) Cfr. art. 178 de la Constitución.

(90) Cfr. art. 190 de la Constitución.

(91) Cfr. art. 39 de la Ley Constitucional de 1953.

(92) Vid. art. 195, ap. 1.º, de la Constitución.

(93) Vid. L. SÁNCHEZ AGESTA: *Derecho Político*. Granada, 1939; págs. 384-386.

El procedimiento legislativo ordinario cristaliza en las fases siguientes: 1) Iniciativa legislativa (94). 2) Deliberación legislativa (95). 3) Votación del proyecto de ley (96); y 4) Promulgación de la ley (97).

Después de indicar las fases del proceso legislativo ordinario, podemos referirnos ahora a la otra vertiente de la Asamblea federal, a la constituyente-constituída, y a su proceso legislativo. Los límites propios de este comentario nos impiden detenernos a exponer las innovaciones que la Constitución ha introducido en esta materia. Sólo creemos conveniente indicar que la iniciativa legislativa constitucional corresponde a treinta diputados del Consejo federal, al Consejo de las Nacionalidades, al Presidente de la República y al Consejo ejecutivo federal (98). La iniciativa legislativa ha quedado reducida, pues, en la nueva Constitución, a la Cámara política de la Asamblea y a los órganos político-ejecutivos. Queda excluida, por tanto, a diferencia del anterior ordenamiento, la Cámara económico-social (99). Con la Constitución de 1963 se han especializado más los diversos Consejos que integran la Asamblea federal, y, además, se ha fortalecido y politizado más el Consejo federal. En efecto, se ha acentuado, por ejemplo, su participación en el proceso de reforma constitucional.

Como consecuencia de lo anterior, quienes deberán decidir, según la Constitución, acerca de la oportunidad de la revisión constitucional y sobre el proyecto de revisión serán, exclusivamente, el Consejo federal y el Consejo de las Nacionalidades, es decir, la Cámara política (100).

La Constitución exige el quórum de dos tercios de los votos de los miembros del Consejo federal y del Consejo de las Nacionalidades para que se adopte la revisión constitucional (101).

Pero si en el proceso legislativo ordinario la votación implica el cierre y colofón del mismo, en el caso de reforma constitucional no sucede esto. Y así, si se constata que al menos tres Consejos de la Asamblea federal ex-

(94) El art. 182 de la Constitución regula la iniciativa legislativa y determina quiénes son sus titulares; cfr. también arts. 198, 204 y 228, apartados 2.º y 3.º, de la Constitución.

(95) Cfr. arts. 183, 184 y 203-206, que regulan los diversos momentos de la deliberación legislativa.

(96) Cfr. arts. 181 y 188, ap. 1.º, de la Constitución.

(97) Cfr. arts. 217, ap. 1.º, y 195, ap. 2.º, de la Constitución.

(98) Cfr. art. 210, ap. 2.º, de la Constitución.

(99) Cfr. art. 34, ap. 1.º, de la Ley Constitucional de 1953.

(100) Cfr. art. 210, apartados 3.º y 4.º, de la Constitución. Sobre la participación en la fase de deliberación legislativo-constitucional de los Consejos de autogestión social, cfr. arts. 211 y 212, ap. 2.º, de la Constitución.

(101) Cfr. art. 213 de la Constitución.

presan positiva o negativamente su disconformidad acerca del texto adoptado, se someterá a referéndum el texto votado por el Consejo federal (102); con lo cual el Consejo federal ha ganado en estabilidad, en cuanto que, en caso de desacuerdo insoluble con alguno de los otros Consejos, siempre le cabe el recurso del referéndum. No lleva necesariamente a su disolución, como sucedía con el anterior ordenamiento, a tenor del artículo 38, apartado 5.º

Quedará adoptada la revisión constitucional mediante referéndum si la aprueba la mayoría de todos los electores (103). Según el artículo 214, apartado 4.º, de la Constitución, el Consejo federal es competente para proclamar la revisión de la Constitución.

f) *Disolución de la Asamblea federal.*—La disolución del Parlamento en general puede llevarse a cabo, bien mediante su disolución por el Ejecutivo —sistema parlamentario—, bien por la propia Asamblea —sistema convencional—.

La disolución puede ser de toda la Asamblea o de una de las Cámaras que la puedan integrar.

En Yugoslavia se ha establecido un sistema mixto, como se desprende de los artículos 189 y 192, es decir, que algunos Consejos de la Asamblea federal se disolverán automáticamente o podrán ser disueltos cuando exista un desacuerdo insoluble entre dos de ellos, o cuando no hayan votado una ley que el ejecutivo considere como «indispensable y urgente». Luego el sistema yugoslavo se separa en este punto, y en otros, del sistema convencional.

Un caso especial de disolución de un solo Consejo de la Asamblea federal lo constituye la disolución del Consejo federal por desacuerdo con el Consejo de las Nacionalidades en lo que respecta a la adopción del plan social federal y del presupuesto federal en la fecha prevista (104).

(102) Cfr. art. 214 de la Constitución.

(103) Cfr. art. 214, ap. 3.º, de la Constitución.

(104) Cfr. art. 192 de la Constitución. Sobre la disolución de las asambleas y sus diversas modalidades de pronunciarse, vid. J. LAFERRIÈRE: *Manuel de droit*, cit., página 799, nota 2. La Constitución yugoslava de 1963, a tenor de los arts. 189 y 192, prevé dos causas de disolución de uno o dos Consejos de la Asamblea federal: a), porque el Consejo federal y el Consejo competente, por falta de acuerdo, no han adoptado, en la fecha establecida, el plan social y el presupuesto federal, o también porque el Consejo federal y el de las Nacionalidades no se han puesto de acuerdo; y b), porque el Consejo federal y el Consejo competente no han votado un proyecto de ley «considerado como indispensable y urgente por el presidente de la República o el Consejo ejecutivo federal...» Se disuelven o disuelve el Consejo o Consejos causantes del desacuerdo insoluble. Creemos que el caso previsto en el ap. 1.º del art. 189 y su análogo del art. 192, da lugar a una disolución automática del Consejo o Consejos en cuestión. Por el contrario, opinamos que el caso previsto en el apartado 3.º del art. 189 es más bien un

Después de haber expuesto brevemente la estructura, funcionamiento y demás características de la Asamblea federal, podemos adentrarnos en el estudio de los órganos político-ejecutivos. Sólo así podremos tener una visión global de la peculiar estructura del Poder federal yugoslavo.

B) Los órganos político-ejecutivos

Introducción.—Dentro de la teoría constitucional yugoslava —y dentro de la teoría socialista y, por ende, en el sistema convencional—, los órganos ejecutivos y administrativos deben ser una simple emanación del único poder supremo: del Poder legislativo. Los yugoslavos opinan que los órganos ejecutivos y administrativos deben ser unos simples mandatarios de la Asamblea federal, ante la que serán responsables de sus actos. Ellos pretenden así continuar la tradición convencional francesa —la de la Comuna de 1871— y seguir las enseñanzas marxistas-leninistas (105).

Los órganos político-ejecutivos responderán directamente ante la Asamblea, y los órganos administrativos, directamente de la gestión de sus fun-

caso de disolución automática, pero provocada por la voluntad del ejecutivo. Se trata, más bien, de un instrumento en manos del ejecutivo para dominar al legislativo, en la hipótesis de la existencia de Consejos más o menos rebeldes o no gratos, pues decidir si una materia es «indispensable y urgente» siempre será de exclusiva competencia del ejecutivo. Además es indudable que la apreciación de «indispensable y urgente» de un proyecto o propuesta de la ley por parte del Presidente de la República o del Consejo ejecutivo federal es susceptible de infinidad de grados y matices que pueden dar lugar hasta una total subordinación de la Asamblea federal al ejecutivo. La Ley Constitucional de 1953, en su art. 79, ap. 10, establecía que el Consejo ejecutivo federal era el competente para decretar la disolución de la Asamblea popular federal, así como para convocar las elecciones a diputados. La nueva Constitución guarda silencio sobre este particular. Creemos que si, a tenor del ap. 2.º del art. 171 de la Constitución, el presidente de la Asamblea federal es el competente para convocar las elecciones a diputados a uno de los Consejos, también será competente para decretar la disolución del Consejo o Consejos en cuestión. Claro que la intervención del presidente de la Asamblea sólo será formal, pues se limitará a constatar que existe un desacuerdo insoluble entre dos Consejos que le obligarán a pronunciar la disolución. La Constitución de 1963 no contiene el caso de autodisolución de la Asamblea o Consejos de la misma, como lo preveía el art. 42 de la Ley Constitucional de 1953.

(105) Vid. E. KARDELJ: «Les bases sociales et politiques de la R. F. P. Y.», en *Questions actuelles du Socialisme*, núm. 16, enero-febrero 1953, págs. 31-35; vid. «Exposé des motifs», cit., en *Le nouveau droit yougoslave*, cit., págs. 73-74; vid. LENIN: *Stato e rivoluzione*, cit., págs. 51-57. Sobre el régimen de asamblea, en general, vid. P. BASTID: *Le gouvernement d'assemblée*, París, 1956, y D. V. VERNEY: *Análisis de los sistemas políticos*, Madrid, 1961; págs. 63-77.

ciones, ante el Consejo ejecutivo federal, e indirectamente, ante la Asamblea federal (106). Con la admisión de estos principios, por una parte, y por otra, con la eliminación definitiva del principio de la «doble responsabilidad» —en virtud de la cual cada órgano ejecutivo de cada organismo del Estado no sólo era responsable ante el cuerpo representativo de este organismo, sino también ante el órgano administrativo superior del mismo sector administrativo—, se ha querido evitar el peligro burocrático, ya que el sistema de la doble responsabilidad —propia del régimen soviético y del yugoslavo desde 1946-1953— no servía más, al decir de Kardelj, que para posibilitar el control y «poder absoluto de la Administración central y de la casta burocrática» (107).

Con la aplicación de estos principios, los autores yugoslavos creen realizar, en la medida de lo posible, el principio de la unidad democrática del poder, propia del sistema convencional y, por ende, el principio de la delegación vertical de poderes.

Opinamos que la Constitución yugoslava de 1963 está lejos de establecer el principio de la unidad democrática del poder, ya que crea un Presidente de la República distinto de la Asamblea federal, y, además, juzgamos que ha acentuado, todavía más que la Ley Constitucional de 1953 (108), la tendencia hacia una separación de poderes.

A tenor de la Constitución de 1963, los órganos político-ejecutivos federales son dos: el Presidente y vicepresidente de la República y el Consejo ejecutivo federal, responsables ambos, al menos en teoría, ante la Asamblea federal, que la podrá revocar de sus funciones (109).

a) *El Presidente de la República*

a') *Naturaleza*.—La presente Constitución yugoslava se separa, no obstante las declaraciones de principio, del sistema de asamblea —propio de la democracia socialista—. Creemos que la nueva Constitución ha modificado, todavía más que la Ley Constitucional de 1953, el principio socialista de

(106) Cfr. arts. 225, ap. 2.º, y 228, aps. 6.º, 7.º, 10; 236, y 237-238 de la Constitución.

(107) Vid. E. KARDELJ: «Les bases sociales», cit., en *Questions actuelles*, cit., páginas 18-19.

(108) Sobre el principio de la unidad democrática del poder y sus desviaciones en Yugoslavia a partir de 1953, vid. H. FABRE: «L'unité du pouvoir d'Etat en Yougoslavie et dans les Démocraties populaires», en *Le régime et les institutions*, cit., págs. 91-101.

(109) Cfr. art. 164, aps. 5.º y 6.º, de la Constitución.

la forma colectiva del organismo ejecutivo de la Asamblea federal, y el otro principio, más importante aún, del carácter de órgano mandatario de la Asamblea que todo órgano ejecutivo debe tener.

Para tener una visión exacta del *status* del Presidente de la República yugoslava, según el nuevo ordenamiento, hemos de enfocarlo desde dos puntos de vista: 1') Horizontal o constitucional; y 2') Vertical o sociológico.

1') *Análisis horizontal o constitucional*.—A tenor de lo dispuesto en la nueva Constitución, el Presidente de la República goza de mayores funciones que en el anterior ordenamiento constitucional. Aunque nos dice el presidente de la Comisión constitucional, Kardelj, que no se han introducido «cambios esenciales en las funciones del Presidente de la República como órgano político-ejecutivo de la Federación», pero sí se ha previsto «la separación de las funciones de Presidente de la República y de presidente del Consejo ejecutivo federal» (110), nosotros creemos que las nuevas funciones atribuidas al Presidente de la República, como son una mayor participación en la «formación del Consejo ejecutivo federal y en la dirección de las actividades del Consejo» (111), han acentuado la distinción de poderes que venimos denunciando.

Consideramos que, desde un punto de vista jurídico, y según la nueva Constitución, la figura del Presidente de la República yugoslava tiene ciertas analogías con el Jefe de un Estado parlamentario, alejándose, por ende, de los principios del gobierno de asamblea, es decir, de un sistema en el que la asamblea ocupa una posición central y decisiva y donde el Presidente de la República y el Consejo ejecutivo federal no serían más que sus órganos ejecutivos.

Podemos sintetizar en los siguientes puntos todas las razones que podemos aducir a favor de nuestra tesis, es decir, de que, desde el punto de vista constitucional, se acentúa el principio de la distinción y colaboración de poderes creando unas instituciones y unos pesos y contrapesos que son propios del régimen parlamentario (112): 1) Jefe de Estado y presidente del

(110) E. KARDELJ: «Basic principles of the New Constitution», en *Yugoslav Survey*. A record of facts and information, vol. III, núm. 11, Belgrado, oct.-nov. 1962, página 155.

(111) E. KARDELJ: «Basic principles», cit., en *Yugoslav Survey*, cit., pág. 1.555.

(112) Sobre el régimen parlamentario, en general, y sus principales y específicas instituciones, vid. R. REDSLOB: *Le régime parlementaire*, París, 1924; G. BURDEAU: *Le régime parlementaire dans les Constitutions européennes d'après guerre*, París, 1932, especialmente, págs. 79-107; J. LAFERRIÈRE: *Manuel de droit constitutionnel*, París, 1947, páginas 766-812; G. VEDEL: *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, París, 1949, páginas 167-172; D. V. VERNEY: *Análisis de los sistemas*, cit., págs. 27-45; M. DUVERGER: *Institutions politiques*, cit., págs. 184-192.

Consejo ejecutivo federal (113). 2) Irresponsabilidad política ordinaria del Jefe del Estado ante la Asamblea federal y responsabilidad del Consejo ejecutivo federal de la dirección de la política de la Federación ante dicha Asamblea (114). 3) Tanto el Jefe del Estado como los miembros del Consejo ejecutivo son elegidos por la Asamblea federal de entre sus miembros (115); y 4) Disolución de aquellos Consejos que no aprueben una ley estimada «indispensable y urgente» por el Presidente de la República o el Consejo ejecutivo federal (116).

Por otra parte, la figura del Presidente de la República ofrece aparentemente aspectos que hacen pensar que el *status* del Presidente de la República proceda de los principios del gobierno de asamblea, en cuanto que el artículo 195, apartado 2.º, establece que el presidente de la Asamblea federal refrendará los decretos del Presidente de la República, que promulgarán las leyes federales. Ahora bien: si aparentemente la actividad del Presidente de la República queda subordinada a la Asamblea federal en virtud de lo dispuesto en el apartado 2.º del artículo 195, no obstante, creemos que precisamente este artículo nos sirve para afirmar la irresponsabilidad del Jefe del Estado y el traspaso, en este caso concreto, de su responsabilidad al presidente de la Asamblea federal. Además, el Presidente de la República goza de unas fuertes atribuciones, tanto ejecutivas, legislativas, políticas (117), y sobre todo, es «el Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de Yugoslavia» (118), que hacen del mismo un auténtico Poder ejecutivo (119).

(113) Cfr. arts. 164, aps. 5.º y 6.º, 215-216 y 225-226 de la Constitución.

(114) Cfr. art. 219, aps. 1.º y 2.º, art. 225, y art. 178, ap. 4.º, de la Constitución. Opinamos que, a tenor del art. 219, el Presidente de la República sólo podrá ser revocado de sus funciones por la Asamblea federal cuando su conducta sea anticonstitucional o antilegal.

(115) Cfr. art. 164, aps. 5.º y 6.º, y arts. 221 y 226, ap. 2.º, de la Constitución.

(116) Vid. nota 104 de este mismo trabajo.

(117) Cfr. arts. 216, ap. 2.º, 217, 218, 222 y 224 de la Constitución.

(118) Cfr. art. 215, ap. 2.º, de la Constitución.

(119) A parte de las fuertes atribuciones que tiene el Presidente de la República creemos que, fundamentándonos en la Constitución, podemos afirmar que, con la creación de un jefe de gobierno distinto de la presidencia de la República, el Presidente ha ganado en independencia en relación con la Asamblea federal, en cuanto que, al no presidir el Consejo ejecutivo federal, no responde de la política ordinaria ante la Asamblea. Además parte de sus actos están refrendados por el presidente de la Asamblea federal, que responde, por tanto, de los mismos, y por otra parte, opinamos que, a tenor del artículo 219, ap. 2.º, el Presidente de la República sólo responderá políticamente —es decir, podrá ser revocado— cuando sus actos sean antilegales o anticonstitucionales. M. H. FABRE, basándose en argumentos análogos, afirmaba también el carácter de «poder ejecutivo» del Presidente de la República, según la Ley Constitucional de

El artículo 189 de la Constitución faculta al ejecutivo deshacerse de aquellos Consejos de la Asamblea federal —hipotéticamente— rebeldes o no gratos. Es cierto que sólo en los casos especificados en los artículos 189 y 192 goza el ejecutivo yugoslavo del derecho de disolución de los Consejos en cuestión. Una simple lectura del artículo 189 nos revela que junto a una disolución de la Asamblea, como consecuencia de que los órganos ejecutivos federales consideren como «indispensable y urgente» la adopción de una ley por parte de los Consejos pertinentes, existe el caso de la disolución automática de la Asamblea para cuando no se apruebe en la fecha indicada el plan social o el presupuesto federal. Si bien la Constitución actual yugoslava afirma que la Asamblea federal es un órgano representativo supremo, cuando estructura los órganos ejecutivos federales se aleja de la teoría convencional, acercándose al sistema parlamentario. Y así, aunque es verdad que el Presidente de la República y el Consejo ejecutivo federal son elegidos por la Asamblea y ante ella responden, pudiendo ser destituidos por ella, también lo es el que la vinculación del Presidente de la República en relación con la Asamblea se ha debilitado debido a la separación de las funciones de Presidente de la República y de presidente del Consejo ejecutivo federal, como también lo es que el ejecutivo goza de una cierta independencia en relación con el legislativo en virtud de la «facultad indirecta de disolución» que le concede el artículo 189 (120).

2') *Análisis vertical o socio-político.*— Hemos afirmado que, desde el punto de vista constitucional, el régimen político yugoslavo, creado por la presente Constitución, era más bien parlamentario que no convencional ni presidencialista. Ahora bien: si nos atenemos a otros criterios más reales, tendremos que afirmar que el régimen político yugoslavo depende hasta tal punto del liderazgo del partido comunista, que la estructura formal establecida en las Constituciones es un indicio equívoco de sus políticas reales.

Creemos que en Yugoslavia, como en los demás regímenes unitarios, como los llama Duverger (121), los mecanismos jurídicos que definen las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo tienen un mero valor virtual, y

1953, vid. M. H. FABRE: «L'unité du pouvoir d'Etat», cit., en *Le régime et les institutions*, cit., págs. 99-100.

(120) Es verdad que el art. 189, ap. 3.º, no concede directamente al Ejecutivo facultad alguna de disolución de la Asamblea federal o de alguno o algunos de sus Consejos; pero también es cierto que dicho artículo le ofrece un instrumento de análogos resultados al de la atribución al poder ejecutivo del derecho de disolución. Por eso decimos, en el texto, que el artículo 189 atribuye al Ejecutivo la facultad indirecta de disolución.

(121) Vid. M. DUVERGER: *Institutions politiques*, cit., págs. 192-194.

que debido al monopartidismo real existente, cualesquiera que sean las teorías jurídicas enunciadas, el principio de la unidad del poder se realiza en la práctica. Opinamos con Vedel que en Yugoslavia, como en cualquier otra democracia marxista, la confusión de poderes, y por tanto, la realización del principio de la unidad del poder, se lleva a cabo en virtud del monopolio político ejercido por el partido comunista, tanto en el seno de la Asamblea federal como en los órganos ejecutivos (122). Nos fundamos en los hechos siguientes: 1) La existencia de una ideología única oficial, y por ende, el predominio de la Liga de los comunistas (123) y de la Alianza Socialista del Pueblo Trabajador (124). 2) El papel importante que en el proceso electoral

(122) G. VEDEL: *Les éléments de la démocratie européenne*, Nancy, 1952, págs. 37-47; idem, *Comparaison des démocraties d'Europe occidentale et des démocraties d'Europe orientale*, Nancy, 1953, págs. 8-12; idem, «Les rapports du Législatif et de l'Exécutif», en «Revue Française de Science Politique», vol. VIII, núm. 4, 1958, págs. 760-773; vid. K. STOYANOVITCH: *Le régime socialiste yougoslave*, París, 1961, págs. 188-194. En fecha 30 de junio de 1963, vigente ya la nueva Constitución, se llevó a cabo la elección para los primeros puestos ejecutivos de la República, así como para ocupar las diversas presidencias de la Asamblea federal y de sus Consejos integrantes. El resultado ha sido la elección de los mismos que hasta ahora gobernaban, pero para ocupar puestos claves distintos, excepción hecha del mariscal Tito que continúa siendo Presidente de la República, cfr., en *Le Monde* (2-7-1963), pág. 4, col. 1.^a

(123) Sobre el importante papel a desempeñar por la Liga de los comunistas y la Alianza Socialista en el seno del régimen socialista yugoslavo, vid. discurso de V. VLAHOVIC, secretario de la Alianza Socialista del Pueblo Trabajador de Yugoslavia, en *Questions actuelles*, cit., págs. 110-113. La Constitución de 1963 formula, por primera vez en Yugoslavia, el *rôle* social de las fuerzas políticas: La Liga de los comunistas, la Alianza Socialista, la Confederación de los sindicatos y demás organismos. La Constitución de 1963, en su Parte introductoria, Principios fundamentales, VI, dice: «Por su actividad de orientación ideológica y política en las condiciones de la democracia socialista y de la autogestión social, la Liga de los comunistas es la animadora principal de la actividad política destinada a proteger y desarrollar las conquistas de la Revolución socialista y las relaciones socialistas, y, sobre todo, reforzar la conciencia social y democrático-socialista de los hombres.» Sobre la evolución del Partido comunista yugoslavo desde 1948, y su nueva concepción del mismo y estructura, vid. F. WARNER NEAL: «The communist party of Yugoslavia», en *The American political science review*, vol. LI, número 1, marzo 1957, págs. 88-105. Acerca del programa de la Liga de los comunistas (28-4-1958), vid. M. P. HÉRREMANS: «Exposé critique du programme», cit., en *Le régime et les institutions*, cit., págs. 40 y sigs., especialmente, págs. 52-53. Sobre la Liga de los comunistas de Yugoslavia, como clave del régimen político, según el anterior ordenamiento constitucional, vid. M. JIMÉNEZ DE PARGA: «La teoría y realidad constitucional», cit., en *REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS*, cit., págs. 184-190. Sobre el papel de la Liga de los comunistas, y sus deformaciones en la gestión de las empresas, vid. *La gestión obrera de las empresas en Yugoslavia*, publicado por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1962, págs. 36-39.

(124) Sobre los orígenes, naturaleza, estructura y fines de la Alianza Socialista del

desempeñan ambas organizaciones socio-políticas en la presentación de candidatos para los diversos puestos de los organismos socio-políticos conduce al monopolio de la vida política por los comunistas (125); y 3) La Constitución garantiza unos derechos al ciudadano siempre que no sirvan para atacar y obstruir las bases de la organización socialista y democrática, definida por la misma Constitución. No existe, por tanto, la posibilidad de una oposición organizada. Todo derecho político existe en función de la realización de la sociedad comunista (126).

Hemos llegado a un punto en nuestro análisis en el que nos podemos preguntar en beneficio de qué órgano del partido comunista yugoslavo recae la monopolización del poder. Podemos responder con Vedel diciendo que «cualesquiera que sean las construcciones jurídicas, el liderazgo corresponde al ejecutivo porque el grupo directivo del partido en el poder está, en su mayor parte, en los puestos más importantes del ejecutivo» (127); verbigracia, el Presidente de la República yugoslava es el secretario general de la Liga de los comunistas.

El *status* del Presidente de la República, el mariscal Tito, se define más por «su posición de Secretario general del Partido que por relación a su situación constitucional» (128). Tito es, además, presidente del Comité Federal de la Alianza Socialista. Pero creemos que en Tito concurre un elemento que hace de él no solamente el líder político, sino, lo que es más importante, «líder nacional» (129), ya que es el «héroe de la Resistencia», como le llama

Pueblo Trabajador de Yugoslavia y sus relaciones con las demás organizaciones socio-políticas, especialmente con la Liga de los comunistas, que «constituye la sección, social y políticamente, más consciente de la Alianza Socialista», vid. «Socialist Alliance of the Working People of Yugoslavia», en *Yugoslav Survey*, vol. I, núm. 1, Belgrado, abril 1960, págs. 21-24; vid. «La place et le rôle des organisations socio-politiques», especialmente de la Alianza Socialista, en E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 26-28; cfr. discurso de V. VLAHOVIC, en *Questions actuelles*, cit., páginas 115-122. La Constitución de 1963 en la Parte introductoria, Principios fundamentales, V, párrafos 3.º y 6.º, constitucionaliza la Alianza Socialista y determina sus fines principales.

(125) Sobre el papel de las organizaciones socio-políticas, durante el proceso electoral, en el seno de la nueva estructura constitucional, vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 44 y 48-49.

(126) Cfr. arts. 32, 40, ap. 3.º, 66 y 70 de la Constitución; vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 32.

(127) G. VEDEL: «Les rapports du Législatif et de l'Exécutif», cit., en *Revue Française de Science Politique*, cit., pág. 767.

(128) G. VEDEL: *Les démocraties soviétiques et populaires*, III. París, 1961; página 363.

(129) Sobre el concepto de «liderazgo nacional» y sus diferencias en relación con el

Duverger (130), que salvó a Yugoslavia de la ocupación nazi y de la explotación soviética y le dió el régimen socialista (131). Al decir de Kardelj, «los méritos históricos (del mariscal Tito) en la dirección de la revolución y en la edificación de la sociedad socialista en Yugoslavia» (132) son considerados como de primera magnitud, hasta el punto que han inducido a los constituyentes yugoslavos a darle su sanción constitucional, y así, no se aplica al mariscal Tito la disposición contenida en el artículo 220 de la Constitución relativa a la limitación de la elección a la Presidencia de la República.

A este carácter carismático del poder presidencial yugoslavo hemos de añadir los poderes propios que la Constitución le atribuye, haciendo de él un verdadero poder superior a todos los otros, no obstante las prescripciones constitucionales de principio.

Desde la perspectiva del científico de la política podemos afirmar que en Yugoslavia —como en cualquier otra democracia marxista— los mecanismos y disposiciones constitucionales adquieren un significado secundario, gravitando la vida política en la Liga de los comunistas y en su líder Tito. Los órganos constitucionales no serán más que medios de acción por los que se expresará la voluntad del Partido y de su líder. Opinamos que la autoridad real del Presidente de la República proviene más bien de su condición de líder nacional y de líder político, así como la de los miembros del Consejo ejecutivo federal procede más de su condición de miembros del Partido que de su función presidencial o ministerial, respectivamente.

Carecemos de datos para establecer la forma en que se ha revestido o revestirá la transformación del poder en Yugoslavia. ¿Es o será un poder individualizado, o nos hallaremos en presencia de una de las formas de personalización del poder? Dejamos para otra ocasión el estudio de esta cuestión (133).

liderazgo político y de opinión, vid. A. MABILEAU: «La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques», en *Revue Française de Science Politique*, vol. X, número 1, marzo 1960, págs. 54-57.

(130) M. DUVERGER: *Institutions politiques*, cit., pág. 367.

(131) Vid. K. JASZENKO y B. MAKSIMOVICH: «Yugoslavie», en GSOVSKI y GRZYBOWSKI: *Government, Law and Courts in the Soviet Union and Eastern Europe*, vol. 1, Londres, 1959, págs. 397-434; vid., «Constitutional development in Yugoslavia», en *Yugoslav Survey*, vol. III, núm. 9, abril-junio 1962, págs. 1.225-1.236; cfr. E. KARDELJ: «Les bases sociales et politiques», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 5.

(132) E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 52.

(133) Sobre la distinción entre individualización y personalización del poder y sobre las diversas formas de personalización del poder: liderazgo institucional y liderazgo personal, vid. A. MABILEAU: «La personnalisation du pouvoir», cit., en *Revue Française de Science Politique*, cit., págs. 39-53.

El liderazgo personal de Tito domina la vida política yugoslava. La posición del Presidente actual de la República en el sistema estatal yugoslavo es, a nuestro criterio, la pieza clave para enfocar, como científicos de la política, la vida política constitucional yugoslava. Por eso creemos poder afirmar con Prélot que, en la práctica, el sistema yugoslavo ha sido y será un presidencialismo de hecho. La personalidad de Tito domina el régimen: «él es también el «victorioso», el «libertador», el Jefe del Ejército, objeto de todos sus cuidados; el hombre que se enfrentó a Stalin y que primero denunció sus propensiones dictatoriales; el diplomático que las cancillerías solicitan y que las capitales esperan; es, sobre todo, el jefe del Partido único, al que tiene fuertemente en sus manos y cuyo aparato controla. En verdad, toda la política yugoslava depende de él, inclusive la composición y orientación de las Asambleas, a las que, en principio, está sometido» (134).

El enfoque socio-político del *status* del Presidente de la República yugoslava nos evidencia que las fórmulas constitucionales y los artículos de la Constitución tienen un valor tan sólo virtual, formal, y nos demuestra que regímenes basados en una cierta distinción de poderes se convierten en regímenes con confusión de poderes a favor del ejecutivo o del legislativo (135). Desde esta perspectiva tiene muy poca importancia el que el régimen yugoslavo sea formalmente parlamentario, convencional o presidencial. Desde el ángulo del científico de la política podemos afirmar, pues, que el *status* del Presidente de la República yugoslava es encuadrable en una de las formas modernas de personalización del poder, que, con Mabileau, llamaríamos liderazgo personal y político, con tendencias hacia su institucionalización (136).

b) *Elección*.—El Presidente de la República es elegido por la Asamblea federal, antes de que expire el mandato del Presidente en funciones, por mayoría absoluta de votos del número total de los diputados federales. Su mandato dura cuatro años. Sólo puede ser reelegido por otros cuatro años. Esta limitación no se aplica al Presidente Tito (137). Estamos en presencia de una virtual jefatura de Estado vitalicia.

Consideramos importante resaltar, en el procedimiento de elección del Presidente, la fase de la proposición del candidato a la Presidencia.

A tenor del apartado 2.º del artículo 221, pueden proponer candidatos

(134) M. PRÉLOT: «Préface», en J. DJORDJEVICH: *La Yougoslavie*, cit., págs. VII-VIII.

(135) Cfr. G. VEDEL: «Les rapports du Législatif et de l'Exécutif», cit., en *Revue Française de Science Politique*, cit., págs. 763-768 y sigs.

(136) Vid. A. MABILEAU: «La personnalisation du pouvoir», cit., en *Revue Française de Science Politique*, cit., págs. 49-54.

(137) Cfr. arts. 220-221 de la Constitución.

«treinta diputados al menos», bien por su propia iniciativa, bien en virtud de una proposición de la Alianza Socialista, teniendo presente que de los treinta diputados, cinco por lo menos han de ser de los elegidos en las Repúblicas, y la mitad de los autores debe formar parte del Consejo federal, es decir, de la Cámara política, y los restantes autores serán miembros de la Cámara social. Nos interesa hacer las siguientes reflexiones: 1.^a La composición política de la Asamblea federal será comunista, o por lo menos, filocomunista. Nos fundamos en que, como ya vimos, nadie podrá formar parte de la Asamblea sin que haya obtenido previamente, en la fase inicial de las elecciones, el visto bueno de la Alianza Socialista. Sólo podrán ser elegidos diputados los que gozan de la simpatía de la Alianza Socialista. Ante esta consideración carece de importancia la distribución por sectores de la Asamblea de los autores de la proposición. Formalmente se ha querido que, desde el primer momento de las elecciones presidenciales, el grupo portador de una candidatura fuera fiel reflejo de la estructura de la propia Asamblea. Creemos que el legislador yugoslavo exige que «la mitad de todos los autores debe formar parte del Consejo federal», porque, en realidad, la Cámara política es la que debe tener mayor participación en la elección de Presidente, que es, fundamentalmente, actividad y ocupación política. No obstante la justicia de estas consideraciones, cobra un valor secundario ante el hecho de que, por la índole de las elecciones yugoslavas, los diputados serán todos —o casi todos— hombres de confianza del Partido. El grupo parlamentario portador de la candidatura presidencial no será más que un fiel transmisor de la voluntad del Partido. 2.^a La propuesta puede ser, bien a iniciativa de los propios diputados federales, o a iniciativa de la Alianza Socialista (138). Opinamos que será la Alianza Socialista la que tomará la iniciativa, pero en el caso de que no fuera así, el candidato presentado por el grupo de diputados siempre será propuesto por la propia Alianza. La elección real se realiza en el seno de la Alianza Socialista y de la Liga de los comunistas. La Asamblea federal no será más que, como diría Vedel, una «correa de transmisión de las decisiones del Partido» (139).

c') *Atribuciones y responsabilidad.*—El Presidente de la República tiene atribuciones ejecutivas, políticas y legislativas (140), que debe ejercer en el marco de la Constitución y de las leyes federales. Complemento indispensable de esta obligación es su responsabilidad. El artículo 219, apartado 2.º, de la Constitución de 1963 dispone que «el Presidente de la Repú-

(138) Cfr. art. 221 de la Constitución.

(139) G. VEDEL: *Comparaison des démocraties*, cit., pág. 9.

(140) Cfr. arts. 215 apartado 2.º, 216, 217, 218 y 224 de la Constitución.

blica goza de inmunidad. Es responsable ante la Asamblea federal del ejercicio de sus funciones en conformidad con la Constitución de Yugoslavia y las leyes federales». La responsabilidad del Presidente de la República no se extiende —como sucedía con la Ley Constitucional de 1953— a las actuaciones del Consejo ejecutivo federal, ya que la nueva Constitución ha creado la figura de presidente del Consejo, separada de la función de Presidente de la República. El Consejo ejecutivo federal responderá, pues, de sus actos ante la Asamblea (141). El único modo de hacer efectiva la responsabilidad del Presidente de la República es mediante su revocación por la Asamblea en sesión conjunta de sus Cámaras. La revocación es la forma que reviste la sanción de la responsabilidad en los regímenes de asamblea, en los que todos los poderes proceden de la representación popular y se ejercen en su nombre (142). La revocación es una decisión autónoma, que no está vinculada a ninguna otra forma precedente de actividad parlamentaria. Creemos que la Asamblea federal tan sólo puede ejercer tal derecho siempre que el Presidente de la República actúe anticonstitucional o antilegalmente (143).

En caso de ausencia e impedimento prolongado del Presidente de la República le sustituye el vicepresidente de la República, que ha sido elegido según idéntico procedimiento que el Presidente, pero con la única diferencia de que no puede ser reelegido (144).

b) *El Consejo ejecutivo federal.*

a') *Naturaleza.*—El artículo 225 de la Constitución de 1963 define el Consejo ejecutivo federal con los siguientes términos: «es el órgano de la Asamblea federal, encargado de las funciones político-ejecutivas en el cuadro de los derechos y deberes de la Federación».

(141) Cfr. arts. 225 y 178, ap. 3.º, de la Constitución.

(142) Vid. J. LAFERRIÈRE: *Manuel de droit*, cit., págs. 748-749.

(143) Cfr. art. 219 de la Constitución. Opinamos que desde el momento que el Presidente de la República es elegido por cuatro años y que ya no responde ante la Asamblea federal de la actividad política ordinaria del Consejo ejecutivo federal, pues, no es su presidente, y puesto que sólo responde ante la Asamblea de aquellos actos anticonstitucionales y antilegales, la Asamblea federal no puede revocarlo de sus funciones cuando creyera oportuno, como sería el caso en el sistema convencional. Una vez más afirmamos que el régimen político yugoslavo se ha separado del sistema convencional. Sobre el principio de la revocación, como elemento esencial de toda democracia convencional, vid. A. DENISOV, y M. KIRICHENKO: *Soviet State*, cit., páginas 366-367.

(144) Cfr. art. 223 de la Constitución.

El Consejo ejecutivo federal, según la nueva Constitución, ¿es un simple Comité de la Asamblea federal, como pretende el artículo 225, o es, por el contrario, un auténtico «gobierno» como cuerpo colectivo separado, propio del sistema parlamentario? (145).

Creemos que, con la Constitución de 1963, el Consejo ejecutivo federal, debido a su estructura y demás peculiaridades, se viene acercando a la figura típica del régimen parlamentario: gobierno, como cuerpo colectivo separado. Con ello, y desde un punto de vista constitucional, el régimen yugoslavo creado por la Constitución del 7 de abril de 1963 puede ser calificado como una forma de régimen semiparlamentario.

Para demostrar nuestro aserto creemos conveniente referirnos primeramente a todas las particularidades inherentes a la naturaleza de dicho organismo. Después estaremos ya en condiciones de dar una respuesta relativamente satisfactoria, a la cuestión planteada.

b') *Composición y elección.*—El Consejo ejecutivo federal está integrado por un presidente y un número determinado de miembros (146). Estos son de dos clases: natos y electivos. Son miembros natos del Consejo ejecutivo federal los que lo son por razón de su cargo, verbigracia, los presidentes de los Consejos ejecutivos de las Repúblicas. Son electivos aquellos que tienen su cargo como consecuencia del proceso de formación del gobierno (147). El Consejo ejecutivo federal, bajo el anterior ordenamiento, era elegido total o individualmente por la Asamblea federal, a propuesta de un grupo de diputados. Esto significaba, dice Kardelj, que la Asamblea podía, por mayoría, «componer el Consejo de acuerdo con las opiniones subjetivas de los diputados, independientemente de la voluntad del Presidente de la República como presidente permanente del Consejo, de cuya actividad respondía». Es interesante hacer observar que el mismo Kardelj dice: «Aunque los candidatos (al Consejo ejecutivo federal) han sido nombrados siempre por los diputados en cooperación con el Consejo federal de la Alianza Socialista», no obstante este método de elección presentaba sus puntos flacos, ya que «no daba participación al Presidente de la República en la formación del Consejo ejecutivo federal». Por eso, «el Presidente de la República, como protector, políticamente responsable de la constitucionalidad, es, además, responsable de la composición del Consejo ejecutivo» (148). De ahí que la nue-

(145) Sobre el concepto y elementos del Parlamento, Ejecutivo y Gobierno en el sistema parlamentario, vid. D. V. VERNEY: *Análisis de los sistemas*, cit., págs. 27-45, 63-64 y 66-69.

(146) Cfr. art. 226 de la Constitución.

(147) Cfr. art. 226, aps. 2.º y 3.º, de la Constitución.

(148) E. KARDELJ: «Basic Principles», cit., en *Yugoslav Survey*, cit., págs. 1-154.

va Constitución establece un procedimiento de elección del Consejo ejecutivo que viene a fortalecer el papel, y por ende, el estatuto del Presidente de la República, acentuando más su carácter de «Poder» ejecutivo, independiente de la Asamblea, que hemos denunciado anteriormente. Además, y de rechazo, el Consejo ejecutivo federal gana también en independencia en relación con la Asamblea, desfigurándose su carácter de simple órgano ejecutivo permanente de la Asamblea federal.

El procedimiento de elección está constituido por las siguientes fases:

1) El Presidente de la República confía a un miembro del Consejo federal el mandato de formar el Consejo ejecutivo federal, es decir, designa al candidato a la Presidencia del Consejo ejecutivo federal.

2) El posible futuro jefe del gobierno, de acuerdo con el Presidente de la República, propone al Consejo federal los miembros del futuro Consejo ejecutivo federal, habiéndolos seleccionado teniendo en cuenta la «composición nacional» de la Asamblea federal.

3) Una vez confeccionada la lista de todos los candidatos al Consejo ejecutivo federal por el encargado de formar gobierno, y sometida, para su aprobación, a la Cámara política de la Asamblea federal o Consejo federal, éste puede rechazar en bloque toda la lista o pedir la sustitución de algunos de sus miembros. En esta última hipótesis, el encargado de formar gobierno puede, o aceptar las pretensiones del Consejo federal, o renunciar a su mandato (149).

4) Una vez que el Consejo federal ha aprobado, y por tanto, elegido el gobierno propuesto, el Presidente de la República «promulga la decisión de la Asamblea federal relativa a la elección del Consejo ejecutivo federal» (150). Es la fase final del proceso de formación del Consejo ejecutivo federal.

Opinamos, como Verney, que «los diferentes métodos de seleccionar al jefe del gobierno son uno de los mejores criterios de distinción entre las tres teorías de organización gubernamental» (parlamentaria, convencional y presidencialista), pues si el mismo electorado tuviera que realizar la elección del jefe del gobierno directamente, o a través de un colegio de electores, como en los Estados Unidos, el sistema sería, al menos en algún aspecto, de carácter presidencialista. Si fuera el Parlamento quien tuviera que elegir al jefe del gobierno, se habría adoptado el procedimiento característico del

(149) Cfr. art. 226 de la Constitución; vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 62.

(150) Cfr. art. 217, ap. 2.º, de la Constitución.

sistema convencional (151). Prélot señala como uno de los tres principios esenciales del régimen parlamentario el siguiente: «Que el jefe del gobierno no sea ni directa ni indirectamente nombrado por el cuerpo electoral, sino por un Jefe del Estado irresponsable» (152). Precisamente una de las consecuencias de la admisión del principio de la dualidad e igualdad de poderes —esencial al parlamentarismo— es que la Asamblea no nombre al Ministerio (153). Creemos que de esta manera se evitaría, en parte, realizar el gobierno de asamblea. En el régimen convencional, la asamblea nombra un comité ejecutivo, que gobernará en su nombre, y que podrá ser revocado por ella. Dice Burdeau que la diferencia existente entre un gabinete parlamentario y el comité ejecutivo de un régimen convencional «reside en el hecho de que mientras aun cuando obre bajo la vigilancia de las Cámaras, el ministerio ejecuta sus propias decisiones y no aquellas del Parlamento» (154). Claro que para eso es necesario admitir el principio de la igualdad y colaboración de los dos poderes, del legislativo y del ejecutivo, y como consecuencia, el de que el parlamento no nombre al gobierno. Así, el gobierno gozará de igualdad e independencia, tenida también por otros motivos, verbi gracia, la posibilidad de pedir la disolución de la asamblea.

Si relacionamos todo esto con todas las otras características del Consejo ejecutivo federal, que a continuación expondremos, podremos llegar a la conclusión de que dicho organismo ha dejado de ser una simple comisión ejecutiva de la Asamblea federal; pero ¿reúne las notas de un gabinete de un régimen parlamentario clásico, o por el contrario, de un régimen parlamentario, que podríamos llamar dualista? (155). Es decir, ¿el Consejo ejecutivo federal deberá gozar, para mantenerse en funciones, de la confianza, tanto del Presidente de la República como de la Asamblea federal?

Creemos que la participación del Presidente de la República, tanto en la formación del Gobierno como en su funcionamiento es decisiva y no meramente protocolaria y formal, como sucede en los regímenes parlamentarios clásicos (156). Por eso nos inclinamos por afirmar que el Consejo ejecutivo

(151) D. V. VERNEY: *Análisis de los sistemas*, cit., pág. 34.

(152) M. PRÉLOT: *Institutions politiques et droit constitutionnel*. París, 1961; página 103.

(153) Vid. G. BURDEAU: *Le régime parlementaire*, cit., págs. 83-86; ídem, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, 1957, págs. 118-120.

(154) G. BURDEAU: *Le régime parlementaire*, cit., pág. 99.

(155) Cfr. M. PRÉLOT: *Institutions politiques*, cit., págs. 160-161; M. DUVERGER: *Institutions politiques*, cit., págs. 186-187.

(156) Cfr. arts. 216, ap. 1.º, y 226, ap. 2.º (sobre la participación del Presidente de la República en la formación del Consejo ejecutivo federal); arts. 216, ap. 2.º, y 230, apartado 2.º (sobre la facultad presidencial de convocar las reuniones del Consejo

federal yugoslavo es subsumible, jurídicamente hablando, en el sistema parlamentario dualista o de la doble confianza. Creemos que nuestra interpretación está más de acuerdo con el espíritu que anida en la Constitución en materia de regulación de la figura presidencial republicana.

c') *Atribuciones y responsabilidad.*—La competencia del Consejo ejecutivo federal está determinada por el artículo 228 de la Constitución. Comprende las facultades siguientes: 1) El Consejo velará por la ejecución de las leyes federales, del plan social federal y del presupuesto federal y tomará las medidas necesarias para asegurar su ejecución. Propondrá a la Asamblea la determinación de la política interior y exterior del país. 2) Dispondrá de la iniciativa legislativa, lo que le dará el derecho a elaborar y presentar proyectos de ley, así como proyectos de planes y presupuestos federales y dar su parecer sobre las proposiciones de ley; y 3) Dirigirá la acción de la Administración federal, a la que dará instrucciones; organizará los órganos federales de la Administración y anulará sus actos contrarios a la ley, etc. El Consejo ejecutivo responderá de su actividad ante la Asamblea federal; más concretamente, ante el Consejo federal (157). La Asamblea podrá derogar un acto del Consejo ejecutivo contrario a la Constitución federal y a la ley, pues, como dice el artículo 231, el Consejo ejecutivo federal debe ejercer sus funciones en el marco de la Constitución y de las leyes. Pero, además de esta responsabilidad del Consejo ejecutivo federal por sus actos anticonstitucionales o antilegales, existe otra responsabilidad por el despliegue normal de la política general (158). El efecto político de ambas responsabilidades puede ser la revocación del presidente del Consejo ejecutivo federal o de algunos o mayoría de sus miembros (159). También la Asamblea puede adoptar una ley o cualquier otro acto contra el parecer motivado del Consejo ejecutivo federal. En este caso el Consejo ejecutivo federal puede presentar su dimisión colectiva al Consejo federal cuando juzgue que no está en condi-

ejecutivo y presidirlas si asiste; art. 218 (sobre la posibilidad que tiene el Presidente de la República de suspender la ejecución de determinados actos de importancia política general emanados por Consejo ejecutivo), art. 227, ap. 1.º (sobre la posible reelección del presidente del Consejo ejecutivo a propuesta del Presidente de la República), y artículo 227, ap. 4.º, en relación con el art. 178, ap. 3.º (sobre la revocación del presidente y miembros del Consejo ejecutivo o dimisión de la mayoría de sus miembros); cfr. también art. 232, ap. 3.º (sobre la dimisión del Consejo ejecutivo cuando juzga que no puede asegurar la ejecución de la ley o acto adoptado por la Asamblea federal). Tiene, por tanto, una cierta independencia del legislativo.

(157) Cfr. arts. 231, ap. 2.º, y 178, ap. 3.º, de la Constitución.

(158) Cfr. art. 225, ap. 2.º, de la Constitución.

(159) Cfr. art. 227, ap. 4.º, de la Constitución.

ciones de asegurar la ejecución de la ley o del acto. Ello entraña la elección de un nuevo Consejo ejecutivo federal (160).

d') *Relación con el Presidente de la República*.—Ya hemos dicho que el Presidente de la República tiene una participación activa en la formación y funcionamiento del Consejo ejecutivo, pero nos interesa completar lo que ya hemos dicho aduciendo lo que establece el artículo 216, apartado 2.º: «El Presidente de la República puede convocar las reuniones del Consejo ejecutivo federal y presentar ciertas cuestiones al orden del día de sus reuniones. El Presidente de la República preside las reuniones del Consejo a las que asiste.» Además, y esto lo consideramos de gran importancia en defensa de nuestra tesis de que el presidente del Consejo ejecutivo y éste necesitan de la «doble confianza» para sobrevivir y realizar la política general la Constitución faculta al Presidente de la República no sólo a intervenir en la designación y reelección del jefe del Gobierno, sino que también le permite inmiscuirse en la actividad normal del Consejo y paralizarla (161).

e') *Relación con la Asamblea federal*.—El Consejo ejecutivo federal responde, según la Constitución, ante la Asamblea federal, que controla la actividad de los órganos político-ejecutivos y administrativos de la Federación (162). Pero el Consejo federal es el que ejercerá, de manera autónoma, los derechos de la Asamblea en materia de control sobre los órganos político-ejecutivos y administrativos federales (163). La Constitución no especifica los modos por los que la Asamblea podrá llegar a informarse de la actividad del Consejo, salvo el de los informes que el Consejo ejecutivo federal le deberá presentar acerca de sus trabajos, ni tampoco los modos de ejercicio del control político que deberá ejercer la Asamblea sobre el Consejo ejecutivo. No obstante, podemos inducir estos tres modos de control: 1) Mediante las recomendaciones y pareceres que la Asamblea puede dar al Consejo. 2) Mediante el examen del informe que deberá presentarle el Consejo ejecutivo acerca de su actividad; y 3) Examinando, aprobando o rechazando los proyectos de ley presentados por el Consejo ejecutivo (164). El efecto político de estos modos de control de la Asamblea sobre el Consejo ejecutivo podrá ser la confirmación en sus cargos de los miembros del Consejo o su revocación.

La actitud del Consejo ejecutivo ante el control de la Asamblea no será pasiva; por el contrario, podrá proponer a los Consejos competentes de la Asamblea que aplacen el examen de un proyecto de ley o de cualquier

(160) Cfr. art. 232, aps. 3.º y 4.º, de la Constitución.

(161) Cfr. art. 218 de la Constitución.

(162) Cfr. art. 164, ap. 6.º, de la Constitución.

(163) Cfr. art. 178, ap. 3.º, de la Constitución.

(164) Cfr. arts. 164, ap. 7.º, y 232 y 182, ap. 1.º, y 183, ap. 1.º, de la Constitución.

otro acto; que formen, en vistas a estudiar una cuestión dada, una Comisión común que comprenda miembros del Consejo competente de la Asamblea y miembros del Consejo ejecutivo federal, o que convoquen una reunión del Consejo competente de la Asamblea, en la que expondrá su posición» (165). Si, no obstante la opinión contraria del Consejo ejecutivo, «la Asamblea adopta un proyecto de ley o cualquier otro acto, el Consejo ejecutivo puede presentar su dimisión colectiva cuando juzgue que no se halla en estado de asegurar la ejecución de la ley o del acto» (166). Como vemos, el Consejo ejecutivo ha ganado en independencia, ya que, frente al anterior ordenamiento (167), en el actual puede presentar su dimisión y no está obligado a seguir las decisiones de la Asamblea, como un simple agente de la misma. El Consejo ejecutivo también tiene su política. No es ejecutor tan sólo de la política de la Asamblea.

Además, creemos conveniente indicar que la dependencia del Consejo ejecutivo en relación con la Asamblea federal tiene sus contrapesos. En primer lugar, opinamos que, a tenor del artículo 231, apartado 3.º, la Asamblea federal podrá anular o derogar los actos del Consejo ejecutivo si son anti-constitucionales o antilegales, y por otra parte, según el artículo 189, serán disueltos aquellos dos Consejos de la Asamblea que se opongan a la aprobación de una ley que el Presidente de la República o el Consejo ejecutivo juzguen «indispensable y urgente».

Hemos intentado configurar jurídicamente el Consejo ejecutivo federal —uno de los dos órganos del Poder ejecutivo— y enmarcarlo en uno de los regímenes gubernamentales clásicos. Nos hemos inclinado a favor del carácter parlamentario dualista del régimen actual yugoslavo. Pero una vez más hemos de decir, con Stoyanovitch, que las instituciones y mecanismos constitucionales, en las democracias socialistas, son y serán meras fachadas del partido comunista (168) y de su líder. En aquél y éste se realiza, como ya dijimos, el principio de la unidad del poder, de la concentración de poderes.

(165) Art. 232, ap. 2.º, de la Constitución.

(166) Cfr. art. 232, ap. 3.º, de la Constitución.

(167) Cfr. la Ley Constitucional de 1953 no contiene ninguna disposición constitucional análoga a la del ap. 2.º del art. 232 de la Constitución de 1963, cfr. arts. 79-89 de la Ley Constitucional de 1953, que regulan al Consejo ejecutivo federal.

(168) Vid. K. STOYANOVITCH: *Le régime socialiste yougoslave*, cit., pág. 188-194. en 1963.

C) *Otros órganos del Poder federal*

Sólo nos resta para completar el esquema de la estructura del Poder federal referirnos a los órganos siguientes:

- a) Administración federal.
- b) Tribunal Supremo.
- c) Tribunal Constitucional.

a) *La Administración federal.*—El rasgo más característico de los órganos federales de la Administración creados por la Constitución de 1963, continuando y acentuando la tendencia establecida por la Ley Constitucional de 1953 (169), es de que los órganos federales de la Administración no se encarguen más que de la aplicación directa de las leyes, es decir, del aspecto práctico, administrativo, de la función ejecutiva (170).

El constituyente yugoslavo quiso impedir en 1953, como en 1963, que los órganos administrativos se independizasen y se burocratizasen, y por eso ha entregado las funciones ejecutivo-políticas al Consejo ejecutivo federal, y las administrativas, que se derivan de las primeras, a los órganos federales de la Administración (171). Es una de las aplicaciones del principio de la lucha contra el burocratismo.

La nueva Constitución ha reducido el número de los órganos federales supremos de la Administración, es decir, de las Secretarías de Estado federales creadas por la Ley Constitucional de 1953. De cinco, han quedado reducidas a dos: la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores y la de Defensa Nacional (172). Es aplicable, pues, y creemos con mayor motivo, lo que Kardelj dijo, comentando el escaso número de estas Secretarías, según la Ley de 1953: «Este cambio tan característico —dice— de nuestra organización del Estado no es más que la consecuencia lógica de los grandes progresos obtenidos en el desarrollo del sistema del *self-government* de los productores, del *self-government* del pueblo trabajador en el municipio, distrito, ciudad e instituciones autónomas...; es un signo y garantía de la victoria del pueblo trabajador de Yugoslavia sobre las tendencias del capitalismo de Estado

(169) Cfr. art. 90, ap. 2.º de la Ley Constitucional de 1953. A este respecto, vid. E. KARDELJ: «Les bases sociales et politiques», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 35-36; C. IVOVICH BOUDON: *Organización política*, cit., págs. 129 y siguientes; J. DJORDJEVIĆ: *La Yougoslavie*, cit., págs. 161-162.

(170) Cfr. art. 235, ap. 3.º, de la Constitución de 1963; vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 64.

(171) Cfr. E. KARDELJ: «Les bases sociales et politiques», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 36.

(172) Cfr. art. 92 de la Ley Constitucional de 1953 y art. 234 de la Constitución de 1963.

y de las formas burocráticas» (173). Claro que hemos de distinguir, otra vez, entre la teoría y la realidad constitucional yugoslava. Creemos que el titular del *self-government* no tanto será «el pueblo trabajador», cuanto la Alianza Socialista y la Liga de los comunistas.

Los órganos administrativos federales gozan de autonomía en el despliegue de sus funciones siempre dentro del cuadro de la presente Constitución y de las leyes federales (174).

b) *El Tribunal Supremo*.—El Tribunal Supremo de Yugoslavia es el órgano supremo de la Administración de Justicia en la Federación. Todos sus miembros son elegidos y revocados por el Consejo federal (175).

La Constitución, en su artículo 239, señala una serie de funciones que son específicas del Tribunal Supremo yugoslavo. Creemos que lo esencial se puede reducir a esto: la de actuar como Tribunal de Casación con respecto a la aplicación de las leyes federales, y como Tribunal Contencioso-Administrativo contra los actos administrativos de los órganos federales.

c) *Tribunal Constitucional*. — La Constitución de 1963 introduce una nueva institución: el Tribunal Constitucional. Su fin es asegurar la unidad del sistema social y político yugoslavo y su buena marcha, de ahí que ha de establecer la constitucionalidad y legalidad de todas las leyes y actos que puedan emanar de la Asamblea federal y de las demás Asambleas de las Repúblicas, etc., y demás actos adoptados por las organizaciones de trabajo, organizaciones autónomas y órganos político-ejecutivos en relación con la Constitución federal, y, además, ha de resolver todos los conflictos, concernientes a los derechos y deberes, que puedan surgir entre la Federación y las Repúblicas, o de éstas entre sí o entre las comunidades socio-políticas de las diferentes Repúblicas y también ha de resolver los conflictos de competencias entre los Tribunales y los órganos federales, etc. (176).

Con la nueva institución se pretende establecer una garantía contra la arbitrariedad y el abuso. El Tribunal Constitucional quiere ser una «protección especial» de la libertad y derechos del ciudadano y demás organizaciones sociales y socio-políticas y comunidades socio-políticas (177).

El papel que, a partir de la actual Constitución, ejercerá el Tribunal Constitucional venía a ser ejercido hasta ahora «por las Asambleas, y más exactamente, por sus Consejos ejecutivos» (178).

(173) E. KARDELJ: «Les bases sociales et politiques», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 37.

(174) Cfr. art. 235 de la Constitución.

(175) Cfr. arts. 164, p. 6.º, y 178, ap. 3.º, de la Constitución.

(176) Cfr. art. 241 de la Constitución.

(177) Vid. E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., págs. 52-53.

(178) A. VRATUSA: *La Constitution de la République socialiste*, cit., pág. 8.

Ahora bien: aunque el Tribunal Constitucional sea, según Vratusa, «un órgano judicial independiente» (179), sin embargo, dice Kardelj que «no puede ser un órgano puramente jurídico que se contentaría con examinar estáticamente, y desde un punto de vista jurídico-formal, los fenómenos y problemas de la organización constitucional; deberá, en efecto, apreciarlos en función del contenido social y político objetivo de los procesos que están en su origen» (180).

Con la creación del Tribunal Constitucional, como órgano judicial independiente, con la específica competencia de controlar la constitucionalidad y legalidad de las leyes y demás actos generales en relación con la Constitución y leyes federales, la estructura política yugoslava se ha separado todavía más de la U. R. S. S. y de las democracias populares, pues en éstas son las Asambleas, y más concretamente, su Presídium u órgano análogo el encargado del control constitucional (181). Si nos fijamos, nos percataremos de que en la base de toda la estructura del Poder federal anida la idea de una división de funciones que, en algunos casos, como ya hemos visto, da lugar a una división de poderes. Parece ser que esta división de funciones en el orden de la superestructura política junto con el *self-government* social sea el *leit motiv* de los constituyentes yugoslavos para luchar contra las «tendencias negativas», es decir, contra la centralización y el burocratismo, enemigos radicales de la democracia socialista que los yugoslavos quieren realizar y para la eliminación rápida y eficaz de las manifestaciones anticonstitucionales y antilegales. Sólo que el constituyente yugoslavo ha ido demasiado lejos en su preocupación descentralizadora y en su división de funciones, hasta el punto que ha caído en la teoría de la división de poderes, aunque algo desvirtuada. Esta es nuestra opinión. Una vez más se le da la razón a Montesquieu: «La libertad política —nos dice Montesquieu— sólo se encuentra en los gobiernos moderados; pero no siempre. No existe sino cuando no se abusa del poder, y una experiencia constante acredita que el hombre dotado de él se halla siempre dispuesto a abusar y que abusa hasta tanto que encuentra límites... Para que no pueda abusarse del poder es absolutamente preciso que, por la disposición de las cosas, el poder contenga al poder...» (182.)

JUAN FERRANDO BADÍA

(179) A. VRATUSA: *La Constitution de la République socialiste*, cit., pág. 8.

(180) E. KARDELJ: «Les principes», cit., en *Questions actuelles*, cit., pág. 54.

(181) Vid. nota 43 de este mismo trabajo.

(182) MONTESQUIEU: *El espíritu de las leyes*, traducción de N. BUENAVENTURA SELVA, Madrid, 1845, tomo I, libro XI, cap. IV, pág. 187-188.