

LA TEORIA Y LA REALIDAD CONSTITUCIONAL CONTEMPORANEAS

LA SUPUESTA PANACEA DEL «SELF-GOVERNMENT»

La edificación de un Estado socialista habrá de seguir en Yugoslavia —tras su desvinculación del Kominform (1)— una vía di-

(1) Véase la primera parte de este trabajo en REVISTA DE ESTUDIOS POLÍTICOS, núm. 84 (noviembre-diciembre 1955), págs. 139-172.

En estos meses de enero y febrero de 1956 han aparecido dos importantes obras sobre el régimen yugoslavo: el tomo VI del *Traité de science politique*, de Georges BURDEAU (L. G. D. J., París, enero 1956), con una especial consideración del tema en el marco general de la democracia gobernante (págs. 315-338), y la monografía de C. BOBROWSKI: *La Yougoslavie socialiste*, prólogo de Georges VEDEL. A. Colin, París, febrero 1956, 237 págs. Buena parte del nuevo tomo del «Tratado» de BURDEAU está integrado por las lecciones de su curso de doctorado en la Universidad de París (1953-54), según la versión utilizada por nosotros en el anterior artículo (cfr. R. E. P., núm. 84, en especial, págs. 144-5, notas 13 y 14). Nos satisface anotar que el juicio del profesor francés que transcribimos en la pág. 144: «Certes, le *titisme* est plus riche des espoirs qu'il suscite que des réalisations qui les vérifient», se mantiene intacto en el reciente tomo del *Traité* (VI, pág. 317). La seguridad con que BURDEAU se ratifica en las afirmaciones de su *Cours* confirma, por otra parte, nuestra advertencia (pág. 143) de que en él se contenían ya las líneas claves de un esquema de pensamiento abierto a la consideración de la llamada «democracia gobernante».

Pero más aún que por estas publicaciones, el régimen yugoslavo se sitúa ahora en un primer plano de la actualidad política con motivo del XX Congreso del P. C. ruso, últimamente celebrado en Moscú. Las críticas al revisionismo de Stalin lanzadas por los yugoslavos desde 1948 (véase R. E. P., núm. 84, pp. 150 y ss.) han sido recogidas con una fidelidad que asombra en el célebre informe secreto presentado por Krutchev al Congreso. Los conflictos ruso-yugoslavos parecen continuar por la línea de soluciones iniciada en los meses de mayo y junio de 1955, y en Belgrado se habla ya de «una victoria doctrinal —léase ortodoxia interpretativa del marxismo-leninismo— sobre las cátedras de Moscú».

ferente a la trazada por la U. R. S. S. en los últimos años. Marx y Engels indicaron ya el remedio contra la burocratización, a saber: la gestión directa por los obreros de la economía y de las instituciones de la democracia política. En la Conferencia socialista de Rangoon se señala la nueva ruta con todo detalle: «Sólo la clase obrera —y no la maquinaria estatal o la del partido, como sucede por degeneración en Rusia— debe decidir el destino de la plusvalía de su trabajo. La nacionalización de empresas no es una medida socialista si no se completa con la gestión por los trabajadores; sin este último requisito se corrompe en capitalismo de Estado» (2).

Importa, pues, la *auto-gestión* económica y la *auto-decisión* política.

La teoría de la llamada «democracia yugoslava» se va a apoyar en esta supuesta panacea del *self-government*. La revolución socialista, el advenimiento al plano político de un pueblo real, puede encontrar —y de hecho encuentra, según los yugoslavos— dos peligrosas amenazas: la centralización y el estatismo. Contra una y otro hay que estar prevenidos. «Es preciso no olvidar que jamás ningún aparato burocrático, por perfecto que él sea o por genial que resulte su dirección, puede construir el socialismo. El socialismo no puede surgir más que de la iniciativa de las masas... [Su vía no es otra que] ... la vía de una constante reafirmación de la democracia socialista, en el sentido de una autoadministración, incesantemente más amplia, de las masas populares; en el sentido de una identificación creciente de estas masas con el funcionamiento de la maquinaria estatal, desde el órgano más bajo al más elevado; en el sentido de una participación, cada día mayor, de estas masas en la gestión directa de cada empresa, de cada institución...» (3). Los teóricos yugoslavos acentúan su postura y equiparan democracia y autogobierno directo; pero no un autogobierno de las instituciones centrales —cuya formulación sería por sí misma ilusoria—, sino un autogobierno de unas instituciones políticas *descentralizadas*, con funcionamiento

(2) Ponencia defendida por M. DJILAS. Cfr. *Documentation politique internationale*, III (3), 1953, núm. 1098.

(3) Del libro de Edvard KARDELJ: *De la démocratie populaire en Yougoslavie*, 1949, pág. 88, formulación ortodoxa de los principios del régimen de Tito (Citado por BOBROWSKI: *La Yougoslavie socialiste*, cit., 1956, páginas 136-7, y por G. BURDEAU: *Traité*, cit., VI, 1956, págs. 320).

autónomo en todo el ámbito de la República federal. El art. 4 de la ley de 13 de enero de 1953 es terminante: «El autogobierno de los productores en la economía y el autogobierno del pueblo trabajador en el municipio, la ciudad y el distrito, *forman la base de la organización social y política del país*» (párrafo 1.º). Y el art. 3 de la misma ley considera a los comités populares —instituciones descentralizadas— como «órganos básicos del poder del pueblo trabajador». La Federación y las Repúblicas populares tienen sólo derechos específicos y concretos (4).

Ahora bien: ¿hasta qué punto cabe identificar —sin más— democracia y gobierno descentralizado?

Hace más de ciento veinte años Alexis de Tocqueville vaticinó, al respecto, todo lo contrario. Dijo Tocqueville:

«Un pueblo democrático no está inclinado sólo por capricho a centralizar el poder: las pasiones de todos sus dirigentes le impulsan continuamente a ello.—Se puede prever con facilidad que casi todos los ciudadanos ambiciosos y capaces que contiene un país democrático trabajarán sin tregua para ampliar las atribuciones del poder social, pues todos esperan dirigirlo un día. Es perder el tiempo intentar probar a éstos que la extrema centralización puede resultar nociva al Estado; centralizan para ellos mismos.—Entre los hombres públicos de las democracias, solamente los muy

(4) Cfr. ley de 13 de enero de 1953, especialmente arts. 8 y 9. Conviene recordar que la participación de las masas trabajadoras en la construcción del socialismo es considerada por los teóricos yugoslavos como el primer supuesto del éxito. «El paso del capitalismo al comunismo hay que darlo siguiendo fielmente las consignas marxistas-leninistas. Pero esto no quiere decir, según los yugoslavos, que el período de transición tenga que presentar necesariamente el mismo perfil político en todos los pueblos. Hay que admitir, por el contrario, la posibilidad de varias soluciones, como hay que admitir un proceso gradual de desaparición del Estado, una auténtica *Absterbung*.» En la declaración ruso-yugoslava de 3 de junio de 1955, la U. R. S. S. ha reconocido oficialmente el postulado: «varias rutas —se afirmó— pueden conducir al socialismo; existen, además, formas diferentes de desarrollo socialista, y Yugoslavia es hoy un verdadero Estado socialista». La rectificación se recibió en Belgrado el mismo mes en que se cumplían los siete años de la famosa condena del Kominform.

desinteresados o los mediócras quieren descentralizar el poder. Los primeros son escasos, y los segundos, impotentes» (5).

La consecuencia la obtiene el propio Tocqueville unas páginas después:

«En los pueblos democráticos, el Gobierno se presenta en su forma natural como un poder único y central, y no es familiar a ellos la noción de poderes intermediarios... La centralización resulta un hecho en cierto modo necesario» (6).

Centralización necesaria para desvirtuar la auténtica democracia —replican los yugoslavos (7)—. La vía cierta, la única legítima es justamente la que se encamina hacia una meta opuesta: self-

(5) «Un peuple démocratique n'est pas seulement porté par ses goûts à centraliser le pouvoir; les passions de tous ceux qui le conduisent l'y poussent sans cesse.—On peut aisément prévoir que presque tous les citoyens ambitieux et capables que renferme un pays démocratique, travailleront sans relâche à étendre les attributions du pouvoir social, parce que tous espèrent le diriger un jour. C'est perdre son temps que de vouloir prouver à ceux-là que l'extrême centralisation peut être nuisible à l'État, puisqu'ils centralisent pour eux-mêmes.—Parmi les hommes publics des démocraties, il n'y guère que des gens très-désintéressés ou très-médiocres qui veuillent décentraliser le pouvoir. Les uns sont rares et les autres impuissants.» (*De la démocratie en Amérique*, Ed. M.-Th. Génin, con notas de ANDRÉ GAIN y prefacio de F. ROZ, París, 1951, II, pág. 404.)

(6) El párrafo íntegro en que aparece la cita reza de este modo: «J'ai dit que, chez les peuples démocratiques, le gouvernement ne se présentait naturellement à l'esprit humain que sous la forme d'un pouvoir unique et central, et que la notion de pouvoirs intermédiaires ne lui était pas familière. Cela est particulièrement applicable aux nations démocratiques qui ont vu le principe de l'égalité triompher à l'aide d'une révolution violente. Les classes qui dirigeaient les affaires locales disparaissant tout à coup dans cette tempête, et la masse confuse qui reste n'ayant encore ni l'organisation ni les habitudes qui lui permettent de prendre en main l'administration de ces mêmes affaires, on n'aperçoit plus que l'État lui-même qui puisse se charger de tous les détails du gouvernement. La centralisation devient un fait en quelque sorte nécessaire.» (TOCQUEVILLE, *Op. cit.*, II, pág. 406.)

(7) Cfr. J. DJORDJEVITCH: *Die Bedeutung des neuen jugoslawischen Verfassungsgesetzes in jugoslawischer Sicht*, en «Europa Archiv», 8 (14-15), 20 julio-5 agosto, 1953, págs. 5.851-5.854.

government, en el nivel local. Parece como si resonasen aquí viejas palabras de Hauriou: «Las democracias marchan hacia la descentralización por una necesidad del poder mayoritario de la soberanía» (8); de Hauriou y de toda una prolongada dirección del derecho público que nos plantean ahora dos graves cuestiones en el pórtico de este análisis del régimen yugoslavo. Dos cuestiones que conviene —al menos— dejar enfocadas:

1.^a ¿Existe efectivamente una fatal interdependencia entre democracia y gobierno descentralizado?

2.^a ¿Todo gobierno local es *per se* un gobierno democrático?

Es cierto que, como observa Langrod, el instrumento de la descentralización fué utilizado por la democracia en marcha como una de las armas contra el absolutismo y como «centro motor de ambiente político adecuado»; pero ello no demuestra, según el mismo Langrod, la fatalidad de su interdependencia, sino sólo su concomitancia cronológica y el carácter puramente oportunista «y acaso fortuito» del fenómeno (9). Una serie de razones apoyan, por el contrario, el centralismo democrático. Porque frente a lo que sostienen los teóricos yugoslavos, la democracia hoy triunfante es, en buena parte, un régimen centralizado. Baste recordar como uno de los testimonios más significativos el caso de Suiza. Los cantones suizos, que durante los primeros quinientos años de existencia común no estaban ligados los unos a los otros sino por obligaciones de defensa mutua libremente contraídas, desde 1848, y con un ritmo acelerado a partir de 1914, han ido cediendo parcelas importantes de sus funciones al gobierno federal (*fenómeno de centralización*); poder central, que, además, viene interviniendo progresivamente determinados sectores que los gobiernos cantonales nunca habían controlado (*estatismo*) (10). Una

(8) Maurice HAURIOU: *Principios de derecho público y constitucional*, traducción de C. RUIZ DEL CASTILLO, Ed. Reus, 2.^a ed., pág. 274.

(9) Georges LANGROD: *Le "gouvernement local", fondement ou apprentissage de la démocratie?*, en «Rev. intern. hist. polit. constitit.», 1952 (7), págs. 222-235.

(10) Véase William E. RAPPARD: *De la centralisation en Suisse*, en «Rev. franç. sc. polit.», I, 1951 (1-2), págs. 133-155. RAPPARD concluye que el futuro de la centralización en Suiza está prefigurado por dos series

necesidad de seguridad —factor político—, un afán de prosperidad —factor económico— y un deseo de mayor libertad e igualdad —factor «ideológico»— impulsaron, en opinión de uno de sus más agudos intérpretes (11), la marcha centralizadora de Suiza, y no cabe duda de que tales factores y otros análogos pueden determinar una evolución paralela en otros regímenes (12). El argumento yugoslavo, que partiendo de la premisa «nuestra democracia es un autogobierno descentralizado», deduce: «nuestra democracia es la única auténtica», deja sin probar el supuesto de que toda democracia tiene que ser *a fortiore* un gobierno descentralizado. En último término, la descentralización es *una técnica* y, como tal, tanto puede servir a un régimen democrático como a uno autoritario. Lo único que ocurre es que en ocasiones la técnica descentralizadora favorece unos gobiernos locales *más democráticos* que lo que de hecho son los Estados en que funcionan (caso, por ejemplo, de Alemania en la época de Hitler); pero a veces se presenta el hecho contrario, es decir, un gobierno local *menos democrático* que el régimen central de su Estado (así, en la antigua monarquía austrohúngara) (13).

No toda democracia tiene que presentar una estructura descentralizada, y todo gobierno local no es —por esencia— un gobierno democrático. Pero los teóricos yugoslavos recogen para fundamentar su sistema aquel legado de la doctrina francesa que ha

de factores: «De un lado, factores de orden político, económico y social impulsan inexorablemente al país por una vía que, si se prolonga hasta su término lógico, conducirá fatalmente al Estado unitario. Pero, de otro lado, las diferencias lingüísticas y confesionales del pueblo suizo, la vitalidad de sus tradiciones locales y la misma naturaleza de su vínculo con la Confederación, actúan siempre sobre el centralismo a modo de freno. Más allá de ciertos límites es probable que le oponga obstáculos insuperables» (pág. 154).

(11) El mencionado W. E. RAPPARD: *Constitution fédérale de la Suisse, 1848-1948*, Neuchâtel, 1948, cap. VII, «Les facteurs explicatifs de la constitution de 1848», págs. 94 y siguientes.

(12) Así, en los Estados Unidos de América, cuya marcha centralizadora hace que algunos autores, como PINTO, planteen la posibilidad de suprimir a los Estados-miembros, o como en los Países Bajos, con la agonia del *Kantónligest*. Del tema nos ocuparemos, D. m., en un próximo trabajo.

(13) Cfr. LANGROD, *loc cit.*, pág. 228, nota.

expuesto certeramente en nuestros días Charles Eisenmann, cuando escribe :

«Para la casi totalidad de los autores franceses la descentralización sería en sí misma, por esencia, un sistema de carácter democrático, una *institución de democracia*: su misma noción incluye la elección de los órganos descentralizados por los miembros de las *colectividades locales*, o sea, los ciudadanos administrados; la falta de este requisito excluye a los órganos descentralizados, a la verdadera descentralización. También se afirma que la descentralización es una *escuela de libertad política* y se advierte que, mediante ella, la colectividad descentralizada se gobierna o se administra ella misma» (14).

La teoría yugoslava ha recogido estas premisas y las ha elevado a la categoría de dogmas políticos. Pero no ha mantenido, en cambio, el principio en que la antigua doctrina francesa apoyaba todo su esquema, vale decir: *la seguridad de que toda elección iría acompañada de las suficientes garantías político-jurídicas como para que resultase una verdadera designación democrática*. Hoy sabemos que las prácticas electorales carecen en muchos países —y, concretamente, en los países situados en el lado de allá del imaginario «telón de acero»— de aquellas garantías mínimas e indispensables; y, en consecuencia, hoy podemos afirmar que no hay base real en el credo yugoslavo de que un gobierno descentralizado y de miembros directamente «elegidos» por el pueblo, es el único gobierno democrático. Como dice el mismo Eisenmann, «c'est une grave erreur de traduire organes élus par: organes démocratiques; leur caractère dépend d'abord de savoir qui les élit» (15). Hay que conocer quién los elige y con qué libertad de opción actúa. He aquí la clave del funcionamiento efectivo del régimen. Pero antes de considerar las fuerzas que impulsan y controlan la vida política yugoslava, corresponde exponer, aunque sea sumariamente, el cuadro de las instituciones vigentes.

(14) *Centralisation et décentralisation. Esquisse d'une théorie générale*, L. G. D. J., París, 1948, pág. 218. Es de especial interés para nuestro objeto el capítulo III de la tercera parte, que considera el carácter político del problema.

(15) Ch. EISENMANN, *op. cit.*, pág. 222.

LOS COMITÉS POPULARES, COMO INSTITUCIONES BÁSICAS

Una ley de 1.º de abril de 1952 orienta retóricamente al régimen yugoslavo hacia el *self-government*. La ley reorganiza los «comités populares» de los días de la resistencia, «órganos del poder revolucionario» y base de la democracia popular (16).

El art. 1.º de la ley establece con estilo inequívoco:

«Los comités populares, creados y sostenidos durante la guerra de la liberación nacional y de la revolución socialista por las masas trabajadoras, con la clase obrera en cabeza, representan la base del poder del pueblo en la República Popular Federal de Yugoslavia.»

A) CLASES Y COMPOSICIÓN DE LOS COMITÉS POPULARES.—Según el mismo art. 1.º de la citada ley de abril de 1952, «los comités populares, en tanto que órganos locales del poder estatal constituyen los órganos de la administración autónoma popular en el distrito, la ciudad y el municipio». El primer tipo de comités populares —el de distrito— se compone de un consejo de distrito y un consejo de productores; el comité popular de la ciudad comprende el consejo de la ciudad y el consejo de productores; el comité popular municipal está integrado por representantes del término.

— El comité popular del municipio, el consejo de distrito y el de ciudad se eligen por sufragio universal, igual, directo y secreto (Ley 1-IV-52, art. 7). Tienen derecho a ser elegidos todos los ciudadanos de la R. P. F. Y. (art. 32) (17).

— Los miembros del consejo de productores se eligen por los trabajadores que laboran en la producción, los transportes y el comercio. El sufragio puede ser directo o a través

(16) Cfr. Leo GERSKOVIC: *Entwicklung und Aufbau der Volksausschüsse als Organe der Selbstverwaltung in Jugoslawien 1941 bis 1952*, en «Europa Archiv», VII (22-23), 20 nov.-5 dic. 1952, págs. 5-337-42. También, Jovan DJORDJEVITCH: *Le nouvel Etat des peuples yougoslaves*, en «Rev. franç. sc. polit.», 1953, III (4), en especial, núm. 2; D. J. R. SCOTT: *The development of local government: Yugoslavia's experience*, en «J. Afr. Adm.», VI (3), julio 1954, págs. 129-137.

(17) Cfr., asimismo, ley 13-1-1953: art. 7, párrafo 3.º

de los cuerpos representativos; el escrutinio se rige por un sistema mayoritario (18).

— El número de consejeros se fija, en principio, en la mitad del de miembros del consejo del distrito o ciudad correspondiente; pero si la importancia económica del sector lo aconsejare, el *presidium* de la Asamblea popular de la República puede elevar dicho número a las tres cuartas partes (art. 31).

— El consejo de productores del comité popular se elige por dos años; el comité popular municipal, por tres años, y el consejo de distrito y el de ciudad, por cuatro años (artículo 7.º).

— Los miembros del comité popular responden de su función ante sus electores y pueden ser revocados por éstos (artículos 41 a 43) (19).

B) FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITÉS POPULARES.—Los comités populares son asambleas permanentes (art. 51). Trabajan en sesiones comunes de los consejos que los integran, o por separado (artículo 44). Si los consejos han deliberado separadamente, las decisiones sólo son válidas cuando se adopten en idéntico texto por el consejo de distrito o de ciudad y por el consejo de productores respectivo. En caso de divergencia se forma una comisión mixta; y si ésta tampoco consigue el acuerdo, la asamblea de la república correspondiente decide (art. 46).

C) ATRIBUCIONES DE LOS COMITÉS POPULARES.—Los comités populares tienen asignada competencia en zonas amplísimas (20),

(18) Arts. 34 a 38. Una exposición más detallada del procedimiento *formal* de estas «elecciones» puede hallarse en G. BURDEAU (*Traité*, cit., VI, 1956, pág. 333), a quien seguimos en la anotación de estos datos; para el procedimiento *real* con que las mismas se realizan, consúltese la obra de Alex N. DRAGNICH: *Tito's Promised Land*, Rutgers University Press, New Jersey, 1954, que consideramos *infra*.

(19) Véase también ley 13-I-1953: art. 7, párrafo 2.º. El art. 31 de la ley de 1.º de abril de 1952, recogido *supra*, hay que entenderlo en consonancia con la reforma constitucional que suprimió el *presidium*.

(20) Cfr. art. 7 de la ley de 13 de enero de 1953, que ratifica las disposiciones contenidas en los arts. 11 a 19 de la ley de 1.º de abril del año anterior.

y las leyes yugoslavas les conceden medios eficaces para su actuación (21).

El comité popular puede:

--- Regular con absoluta autonomía los asuntos económicos, comunales, sociales y culturales del municipio, la ciudad y el distrito (L. 13-I-1953, art. 7.º, párrafo 4.º);

--- Elegir los jueces de los tribunales de distritos y departamentos y deponerlos de sus funciones (art. 7.º, párrafo 8.º);

--- Aplicar directamente las leyes federales (art. 9.º, párrafo 11);

--- Mantener el orden en el territorio del municipio, la ciudad y el distrito (art. 7.º, párrafo 11);

--- Formar y elegir sus organismos y nombrar a los empleados del comité (art. 7.º, párrafo 9.º);

--- Elaborar sus propios estatutos (art. 7.º, párrafo 10) (22).

(21) C. BOBROWSKI: *La Yougoslavie socialiste*, cit., 1956, pág. 144. consigna los siguientes datos:

1. Según los resultados de las elecciones de 1952, los comités populares de distrito, ciudad y municipio sumaron un total de 96.000 elegidos, cifra que, en 1953, se aumenta con 10.000 miembros de los consejos de productores.

2. Los funcionarios y los medios financieros se repartieron en 1954 de esta forma:

	Número de funcionarios (En millares)	Presupuesto (gastos, en miles de millones de dinares)
Administración federal (*)	7,2	30
Administración de las Repúblicas (**)	33,6	39
Comités populares (***)	164,6	39

(*) Excluido el personal del Ejército y de la Policía, así como el presupuesto militar. No se comprende la subvención federal a las Repúblicas.

(**) No comprendidas las subvenciones a los comités populares.

(***) Incluidos los órganos principales de los comités populares.

(22) V. ley 1-IV-1952, art. 10.

Para llevar a cabo tan dilatadas funciones, la ley concede a los comités populares derechos de planificación presupuestaria y financiera:

— El comité popular vota con plena autonomía su presupuesto y su plan social (art. 7.º, párrafo 6.º) (23);

— Dispone libremente de aquellas partes de los ingresos que las organizaciones económicas entregan al municipio, la ciudad y el distrito, conforme al plan social federal y al plan social de la república (art. 7.º, párrafo 5.º);

— Tiene derecho a un porcentaje del impuesto, determinado por la ley, y a la implantación del suplemento de impuestos local y de la contribución de esta naturaleza (artículo 7.º, párrafo 6.º);

— Controla la gestión de los bienes del pueblo y la ley les otorga, además, determinados derechos respecto a todas las organizaciones económicas de su territorio (art. 7.º, párrafo 7.º).

Hasta aquí lo que manifiestan explícitamente los textos constitucionales. Lo que en cambio se silencia en las leyes de 1.º de abril de 1952 y 13 de enero siguiente, es que tales organismos de base, autónomos, locales, cada uno con su propia vida y su propio ritmo, independientes económicamente y con amplia libertad para la planificación social, estas múltiples ruedas del complejo mecanismo estatal —consejos y comités— están *de facto* controladas y dirigidas por una decisión totalitaria y unificadora. Lo que los textos fundamentales prometen —el autogobierno directo— queda en simple quimera; el partido comunista (transformado luego en «Liga de los comunistas de Yugoslavia») señala desde arriba la inexorable resultante a que tienen que abocar aquellas presuntas «deliberaciones libres» de un pueblo que cree participar *directamente* en sus comités locales. Más adelante nos ocupamos de los métodos con que se ejerce la dictadura en Yugoslavia. Las «instituciones básicas» —descentralizadas y autónomas— sincronizan sus respectivos movimientos en virtud de una férrea dirección del

(23) Hay que tener en cuenta dos leyes, que cita BURDEAU: la ley de 30 de diciembre de 1951, sobre la gestión planificada de la economía nacional, y la ley de 29 de diciembre de 1951, relativa a los impuestos.

partido poderoso. Esto es lo que importa destacar. Éste —y no el esquema constitucional— es el perfil auténtico del régimen. No lo desvirtúa ni lo modifica la solemne declaración del art. 9.º (párrafos 5.º, 6.º y 9.º), de la ley de 13 de enero de 1953, que considera *un derecho y un deber* de la Federación asegurar la unidad del orden social, del económico y la unidad del sistema jurídico; tampoco altera la verdadera subordinación política el que la ley de 1.º de abril de 1952 establezca unas relaciones jerárquicas «conforme a derecho» (24). Los textos constitucionales insisten en que los comités son «cuasi-soberanos», y que los órganos de las Repúblicas populares ejercen sobre ellos un mero *control de la legalidad de su actuación* (25), y los textos subrayan (26) que el pueblo participa directamente en esta supervisión y en la exigencia de responsabilidad:

«La comunidad como totalidad —dice el preámbulo de la ley de 1.º de abril de 1952— no permanece indiferente ni ante la efectividad del cumplimiento de las obligaciones [de los comités], ni ante la forma de cumplirlas. Todo derecho es al mismo tiempo un deber, y todo deber de un comité popular es la fuente de ciertos derechos de los órganos superiores, derechos que tienen que ser formulados por una ley. Sin embargo, según el derecho jerárquico, los órganos superiores no pueden retirar ni restringir los poderes que corresponden a los comités populares; no pueden inmiscuirse directamente en el ejercicio de estos poderes...»

(24) Cfr. arts. 21 a 27.

(25) Ley 13-I-1953, art. 8, párrafo segundo: «Los organismos de las Repúblicas populares tienen el derecho de controlar la legalidad de la actividad de los comités populares.» C. BOBROWSKI, con notoria falta de sentido de la realidad yugoslava, destaca esta supuesta función de la ley, y escribe: «En définitive, le système institutionnel yougoslave constitue (...) un réseau de quelques centaines de comités populaires d'arrondissement ou de grandes villes assimilées à des arrondissements, et de plusieurs milliers d'entreprises autonomes bien que nationalisées. Ce réseau est coiffé des organes fédéraux et républicains qui —mis à part les restrictions légales— ne seraient en mesure de diriger les organes autonomes (...) Il n'est par conséquent qu'un seul moyen efficace et général de coordonner —s'il y a lieu— les activités des organismes autonomes, et ce moyen est la loi». (Op. cit., pág. 145.)

(26) Ley 1-IV-1952, art. 72.

Pero el simple control de la legalidad de un hacer no es en este caso el que configura. Un *control político*, de partido, impulsa el funcionamiento real del régimen. Téngase en cuenta que, como afirma Gsovki interpretando la misma ideología que anima la doctrina yugoslava, en caso de contradicción entre el derecho establecido y la llamada «oportunidad revolucionaria», esta última debe prevalecer (27). La fuerza política suprema —el partido— encauza, dirige y sincroniza la marcha de los diversos comités populares, sin que su actuación pueda ser limitada o circunscrita por las normas del derecho vigente. La oportunidad revolucionaria es la última razón del obrar político, y esto igualmente en el ámbito de las instituciones centrales de la República federal (28).

Repetimos la pregunta que formulamos en nuestro anterior comentario: ¿Dónde encontrar, pues, siquiera un intento de realización de las aspiraciones de la democracia gobernante?

LAS INSTITUCIONES FEDERALES

La ley de 13 de enero de 1953 no es —formalmente— una nueva Constitución. Con ella se mantienen en vigor un buen nú-

(27) GSOVKI: *Soviet Civil Law*, University of Michigan, 1948, I, página 162. Para un análisis reciente de las interpretaciones dadas a lo jurídico por Lenin, Stuchka, Reisner Pachukanis, Vychinski, Golunski y Strogovitch, destacando la subordinación del Derecho «a los caprichos y a las concepciones cambiantes del Partido», consúltese el libro de Hans KELSEN: *The Communist Theory of Law*, Londres, Stevens & Sons Limited, 1955.

(28) Un testimonio verdaderamente importante que denuncia hasta qué punto la realidad política yugoslava responde al esquema anotado de sumisión de todos los sectores de la vida política al partido, es el caso de DJILAS, hoy «heterodoxo», entre otras razones, por su crítica a esta influencia del P. C. Y. sobre la vida jurídica. La posición de DJILAS —contrapunto de la oficial en la democracia yugoslava— fué resumida por él en estos términos: «En mi opinión, estos órganos [del Estado; especialmente, los Tribunales, el Servicio de Seguridad y el Ejército] ... deben pensar de manera particular en excluir toda influencia del Partido sobre su trabajo; puesto que, en caso contrario, no podrán impedir que, a pesar de mejores intenciones, resulten órganos anti-democráticos» (*Borba*, 31-XII-1953; citado por E. ZELLWEGGER, cfr. *infra*, nota 56).

mero de capítulos del antiguo texto, el de 1946 (29). Así, y salvo los preceptos que contradigan las nuevas disposiciones, continúan vigentes el capítulo I, que hace referencia a la estructura federal de Yugoslavia; el capítulo II, que se ocupa del poder popular; el capítulo III: derechos fundamentales de los pueblos y de las repúblicas populares; el IV, relativo al orden social y económico; el V: derechos y deberes de los ciudadanos, y los capítulos XIII, XIV y XVI, que aluden, respectivamente, a los Tribunales populares, al Ministerio Público y al Ejército.

Pero aunque las apariencias sean éstas, aunque con la enumeración de lo conservado pudiera suponerse que la ley de 1953 altera sólo estructuras secundarias, lo cierto es que nos encontramos, como interpreta Vedel (30), ante una revisión constitucional *casi total*, ante una radical mutación del orden político yugoslavo.

Bobrowski resume las grandes líneas de la reforma en los siguientes puntos (31):

- Una considerable transmisión del poder estatal a los organismos autónomos;
- Vasta descentralización;
- Reducción del control del Estado a un simple control de la legalidad;
- Creación de tres tipos de organismos autónomos: sociales, económicos y políticos;
- Reserva de las decisiones políticas a los órganos colectivos;
- Consolidación de los «Consejos de productores»;
- Participación directa de las masas en el ejercicio del poder.

El boceto que dibujan estas líneas, el singular cambio constitucional que ha supuesto la reforma yugoslava se ilumina con

(29) Puede consultarse esta Constitución en Boris MIRKINE-GUETZÉ-VITCH: *Les constitutions européennes*, P. U. F., París, 1951, tomo II, páginas 826 y siguientes. Sobre ella, véase el comentario de FABRE en «*Revue du droit public*», 1946, págs. 454 y siguientes.

(30) G. VEDEL: *Les démocraties marxistes*, Curso dado en el Instituto de Estudios Políticos de París (1952-53), edición en multicopista, fascículo III, pág. 421.

(31) C. BOBROWSKI: *La Yougoslavie socialiste*, cit., 1956, especialmente el cap. V.

nuevos reflejos proyectando, sobre la estructura y el funcionamiento formal de la Asamblea, la distinción —esencial— entre órganos simplemente «administrativos» y órganos «políticos» que la ley de 1953 consagra.

LA ASAMBLEA POPULAR FEDERAL

Según el art. 13 de esta ley, «la Asamblea popular federal es representante de la soberanía del pueblo y el órgano supremo del poder de la Federación»; y el art. 24 establece que la Asamblea tendrá una composición bicameral, con un Consejo federal y un Consejo de productores (32):

A) EL CONSEJO FEDERAL, de base esencialmente política, reúne a dos clases de diputados: 1), los elegidos por los ciudadanos, en los distritos y en las ciudades, por sufragio universal, igual y directo, y a razón de un diputado por cada 60.000 habitantes; 2), representantes de las colectividades federadas —Repúblicas populares, provincia y región autónomas—, eligiendo diez diputados el Consejo de cada República, cinco el Consejo regional y cuatro el Consejo de la provincia (arts. 25, 26 y 27).

B) EL CONSEJO DE PRODUCTORES se apoya en una zona de población distinta: Representa a los que los teóricos yugoslavos llaman «el pueblo laborioso», con cuya expresión comprenden *exclusivamente* «los productores industriales, agrícolas y artesanos» (artículo 29) (33). Las elecciones para esta Cámara se fijan en el



(32) En la Constitución de 1946 la primera Cámara acogía a los representantes del pueblo, y la segunda se formaba con la representación de las colectividades federadas.

(33) Pesa aquí la confusión teórica —muy extendida— que, como dice Jacques LECLERCQ, toma «des mots travail et travailleur dans l'acception d'une seule forme de travail, et d'une seule catégorie de travailleurs, le travail manuel et les travailleurs manuels, sans que les auteurs songent même à justifier cette façon de s'exprimer» (*Leçons de droit naturel*, Louvain, Société d'études morales, sociales et juridiques, 1946, tomo IV, II parte, pág. 7). La confusión, según se sabe, reconoce raíces muy antiguas.

Por una vertiente muy distinta, anótese el impacto de un *concepto económico del trabajo* en nuestro «fuero» y, más aún, en nuestra ley de 16 de octubre de 1942; y anótese, igualmente, que la distinción de la moral católica entre trabajos «serviles» y trabajos «liberales» no responde en absoluto a la realidad social contemporánea: denunciado el

marco de esos tres grupos, de forma que cada grupo de producción —la industria, la agricultura y la artesanía— elige un número de diputados proporcional a la participación del mismo en la producción total de la R. F. P. Y., extremo este último que se señala en el plan federal del año en curso (art. 29). De este modo, el Consejo cuenta con una representación de los productores —un diputado por cada 70.000 (art. 28)— que, si bien se reparte de manera desigual en relación al número global de individuos, es proporcional a la parte realizada en la producción nacional por cada uno de los grupos. El Consejo de productores yugoslavo pretende ser «un fiel y eficaz portavoz del *productor real*, y no un mero testimonio del trabajador simplemente nominal» (Kardelj) (34).

Esta pretensión de realidad, este afán propagandístico con que los teóricos de Tito acostumbran a presentar sus instituciones, deja también una huella en el complejo funcionamiento de la Asamblea. Complejo funcionamiento e impacto retórico que desorienta a algunos intérpretes occidentales. Burdeau, por ejemplo, sostiene que el bicameralismo yugoslavo se separa resueltamente del bicameralismo liberal —«simple freno o desvirtuación de la voluntad popular»—, y que las dos cámaras de Yugoslavia tienen como fin «aproximar la Asamblea popular a los problemas concretos de la vida social y a los intereses inmediatos del pueblo» (35).

hecho por los moralistas más modernos sigue sin modificarse, empero, el casuismo práctico.

La falta de claridad y precisión de la teoría laboral en este punto es, pues, tan remota en su origen como extendida hoy en sus consecuencias.

(34) Cfr. O. MADÍĆ: *Il consiglio dei produttori nell' ordinamento costituzionale jugoslavo*, en «Riv. studi polit. int.», XX (3), julio-septiembre 1953, págs. 411-421; D. J. R. SCOTT: *Producers' Representation in Yugoslavia*, en «Polit. Stud.», II (3), octubre 1954, págs. 210-26.

(35) G. BURDEAU: *Cours de droit constitutionnel comparé*, Universidad de París, Doctorado, 1953-54. Ediciones (en multicopista) de «Les Cours de Droit», pág. 167. Obsérvese, sin embargo, que como el Consejo de Productores tendrá un diputado por cada 70.000 personas de población productiva (art. 28, párrafo 2.º), y el número de diputados reconocido a cada uno de los tres grupos —industrial, agrícola y artesano— es proporcional a la participación del grupo en la producción total de la R. F. Y. (artículo 29, párrafo 5.º), en la práctica los obreros industriales, numéricamente pocos, tienen más diputados que los agricultores. Además de ello, una ley electoral de 1953 negó al grupo artesano una representación separada (véase *Borba*, 8 de septiembre de 1953, conforme a los datos que

C) FUNCIONAMIENTO DE LA ASAMBLEA.—La ley de 1953 señala cuatro formas distintas para la actividad de la Asamblea:

Primera. Las dos cámaras —el Consejo federal y el Consejo de productores— deciden en común, como un sólo órgano (36).

Segunda. Cada una de las cámaras celebra sus sesiones por separado, pero las decisiones han de ser tomadas por las dos y con igualdad de derechos. Es el caso de actividad normal, y por esta vía se resuelven los asuntos más importantes de la República (37).

Tercera. El Consejo de productores, sin necesidad de la colaboración de la otra cámara, puede hacer determinadas «recomendaciones» sobre materias económicas, laborales y de seguridad social, así como adoptar ciertas «decisiones» (38).

Cuarta. Actuación del Consejo federal «en nombre de la Asamblea». Se formula un principio de exclusión: todas aquellas cuestiones no enumeradas en los tres casos anteriores, y que sean de la competencia de la Asamblea, corresponden al Consejo federal (39).

La nueva ley constitucional establece la posibilidad de un doblamiento en la actuación del Consejo federal. Es una de las aportaciones más singulares del texto. Los representantes de las colectividades federadas pueden reunirse aparte, como sección especial del Consejo (arts. 44 a 49). Surge así el llamado *Consejo de Nacionalidades*, «exponente en el plano federal de la aspiración de

publica DRAGNICH, *op. cit.*, pág. 70). La violación constitucional estaba consumada: los artesanos fueron añadidos al grupo industrial. Este nuevo grupo así aumentado designó 135 diputados, o sea, aproximadamente uno por cada 30.000 productores, mientras que la agricultura está representada por 63 diputados, vale decir, uno por cada 150.000 productores.

Sobre la situación del campo en Yugoslavia puede consultarse: *Les réformes agraires en Yougoslavie*, en «Notes et études documentaires». La Documentation française, 24 de mayo de 1954, núm. 1878. Y para la época anterior al régimen de Tito, Jozo TOMASEVICH: *Peasants, Politics, and Economic Change in Yugoslavia*. Stanford University Press, California, 1955, 743 págs.

(36) Véase el art. 36, que precisa las funciones que corresponden a esta primera forma de actuación. Asimismo, el último párrafo del art. 35 y el artículo 39.

(37) Arts. 34 y 38.

(38) Art. 40 y segundo párrafo del art. 37.

(39) Art. 37, párrafo primero.

autogobierno que inspira a la democracia yugoslava». Los pueblos federados participan directamente por esta «Cámara» (40) en la resolución de sus propios problemas (41).

ORGANOS SIMPLEMENTE «ADMINISTRATIVOS» Y ÓRGANOS POLÍTICOS

Estas amplias atribuciones que la ley constitucional yugoslava concede a la Asamblea son —además— *ejecutadas por sus propios órganos* o, si se quiere, por *órganos que emanan de ella*. Falta la distinción entre un poder legislativo y otro ejecutivo, y la ley consigna expresamente en uno de sus títulos aquel genitivo: «Órganos ejecutivos de la Asamblea Popular» (42).

El peligro de la excesiva burocratización, el temor yugoslavo ante un aparato técnico-administrativo que paralice los mejores impulsos y afanes del pueblo, se ha superado constitucionalmente por medio de la sutil distinción entre órganos políticos y órganos

(40) Según G. VEDEL, *loc. cit.*, pág. 427, no se trata en realidad de una tercera Cámara, sino de una formación interior del Consejo federal. La estructura formal de la ley constitucional apoya esta opinión. Confróntese L. SCHULTZ: *Die verfassungsrechtliche Entwicklung Jugoslawiens in westlicher Sicht*, en «Europa Archiv», VIII (14-15), 20 julio-5 agosto 1953, págs. 5.843-5.850.

(41) Según el art. 45, los miembros del Consejo de Nacionalidades deliberan separadamente cada vez que en el orden del día del Consejo federal se encuentre un proyecto de modificación de la Constitución o un proyecto del plan social federal. También deliberan aparte —preceptúa el artículo 46— cuando el orden del día del Consejo federal contenga un proyecto de ley u otra disposición que aluda a las relaciones entre las Repúblicas populares y la Federación, con tal de que lo proponga la mayoría de los diputados elegidos por el cuerpo representativo de una República popular. El art. 48 concede al Consejo de Nacionalidades la facultad de emitir informe previo sobre la necesidad de aprobar una ley federal general (condición *sine qua non* para que sea incluida en el orden del día), y el art. 47 regula determinados casos de litigio entre los Consejos federal y de Nacionalidades.

(42) Cfr., igualmente, el art. 14. He ahí por lo que, desde un punto de vista meramente formal, y utilizando las categorías de la ciencia política occidental, la Constitución yugoslava puede ser caracterizada como soporte de un régimen de asamblea. De este modo, Claude DURAND: *La réforme de la constitution de la R. P. F. Y. et le droit constitutionnel de la doctrine Marxiste-Leniniste*, en «Rev. droit public», 1954, págs. 86 y siguientes.

administrativos. Los instrumentos ejecutivos de la Asamblea son dos: el Presidente de la República y el Consejo ejecutivo federal. Al primero corresponden lo que en un esquema de derecho constitucional clásico se denominan «funciones habituales del Jefe del Estado» (43), mientras que al Consejo ejecutivo —órgano de dirección colectiva— se le conceden las funciones de gobierno. Pero lo más notable, lo que conviene no olvidar, es que este Consejo ejecutivo federal *no desempeña directamente las funciones de orden ejecutivo*, sino que, para ello, el art. 9º prevé la formación de Secretarías de Estado, Direcciones autónomas, instituciones administrativas y otros organismos análogos. Con esto el complejo del Estado yugoslavo se diferencia de la forma que se expresa en el esquema que se inserta en la página siguiente.

Las funciones esencialmente políticas pertenecen al Consejo ejecutivo federal; los secretarios de Estado se limitan a aplicar y ejecutar técnicamente las normas y directrices dadas por el Consejo.

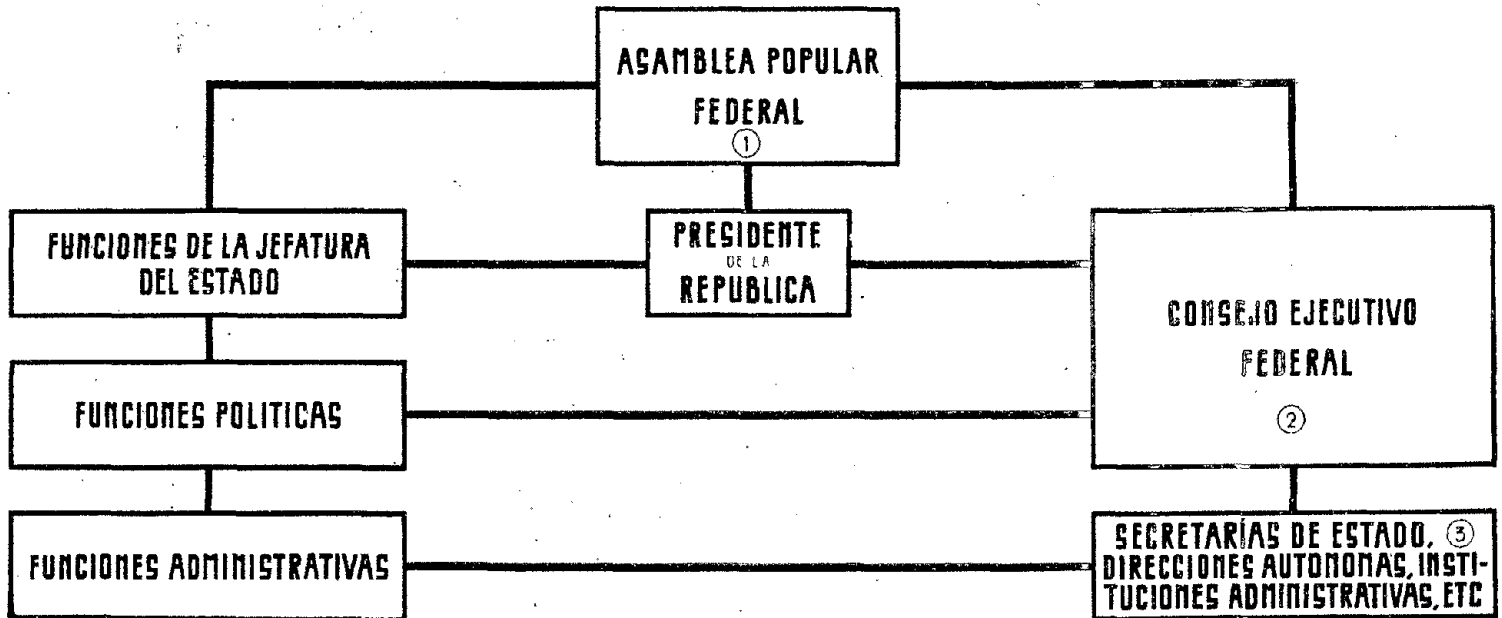
La ley de 1953 consagra de este modo la distinción entre órganos políticos y órganos administrativos; el distingo, según los yugoslavos, supera el grave peligro que acecha hoy al socialismo y que en la U. R. S. S. impidió la plena realización del pensamiento marxista-leninista, es decir, «el riesgo de abandonar las decisiones políticas importantes a los simples administradores profesionales. la aventura que supone entregarse a los que tarde o temprano nos harán prisioneros de sus artificiosas técnicas» (44); y el nuevo texto constitucional asegura, asimismo, la supremacía efectiva de los órganos colegiales sobre la administración y sobre el poder personal al modo de Stalin (45).

(43) Cfr. los arts. 71 a 78 de la ley de 13 de enero de 1953. Obsérvese que el art. 77 admite la posibilidad de que el Presidente de la República sea depuesto de sus funciones por la Asamblea.

(44) Entre los teóricos yugoslavos es DJILAS el que denuncia con más insistencia este peligro. Su última posición doctrinal —disidente— se apoya en una supuesta pugna entre el capitalismo y su burocracia, que cubrirían un frente, y la democracia, en el otro. El «*herese yugoslavo*» —como ya se le presenta— parece razonar así: «primero, la democracia; en una segunda fase, el socialismo». Una réplica dentro de la línea «ortodoxa» puede hallarse en KARDELJ: *D'un appel à la lutte idéologique*, en «Questions actuelle du socialisme», XXII, enero-febrero 1954, págs. 25-82.

(45) El XX Congreso del Partido comunista ruso (febrero 1956) ha condenado, entre otras «desviaciones» de Stalin, el sistema de una dictadura personal. Mikoyan, uno de los viejos bolcheviques, recogió en su

INSTITUCIONES FEDERALES DE LA R.P.F.V.



- (1) El Presidente de la República y los miembros del Consejo Ejecutivo Federal se eligen entre los componentes de la Asamblea.
- (2) El Presidente de la República lo es también del Consejo Ejecutivo Federal.
- (3) Dos Secretarios de Estado (el de Asuntos Exteriores y el de Defensa Nacional) tienen que ser miembros del Consejo Ejecutivo Federal.

Esta institución decisoria —el Consejo ejecutivo federal— se compone de 30 a 45 miembros, elegidos entre los diputados del Consejo federal (art. 82), con la condición de que cada República popular esté representada en él (id., párrafos 4.º y 5.º). El art. 79 enumera las funciones esenciales del C. E. F., orientadas en tres direcciones y con tres claras metas políticas:

A) FUNCIONES DE «INICIATIVA» POLÍTICA.—Elabora proyectos sociales, económicos y jurídicos y los presenta a la Asamblea (artículo 79, núm. 2); encauza el trabajo de los organismos administrativos federales (núm. 3); funda empresas y organizaciones de autogobierno y señala los principios generales de ciertas instituciones importantes (núm. 7).

B) FUNCIONES DE «VIGILANCIA» POLÍTICA.—Cuida la ejecución de las leyes federales, la ejecución del plan social federal, la del presupuesto federal y de los demás actos de la Asamblea; vigila el curso de los asuntos que sean de la exclusiva competencia de la federación (núm. 1); custodia la unidad de la jurisprudencia y la ejecución de los asuntos de asistencia judicial internacional (número 12).

C) FUNCIONES DE VERDADERA «DECISIÓN» POLÍTICA.—Proclama la movilización general y los estados de guerra y de alerta; dicta ordenanzas con fuerza de ley en determinadas situaciones de emergencia (núm. 4); ratifica tratados (núm. 5); anula ciertas disposiciones de los organismos federales de administración (núm. 6); dispone de los fondos de reserva del Estado (núm. 8); nombra los Secretarios de Estado y otros altos funcionarios (núm. 9); disuelve la Asamblea y acuerda las elecciones para la misma (núm. 10); concede la amnistía (núm. 11); dicta reglamentos para la ejecución de las leyes, así como otras disposiciones generales (art. 81).

Bajo este triple aspecto, el Consejo ejecutivo federal se destaca dentro de la organización constitucional yugoslava como la *clef de*

intervención en el Congreso muchos de los argumentos utilizados por los yugoslavos en la polémica de 1948. La mayor parte de los cronistas están de acuerdo en que el Congreso quiso dar una satisfacción a los yugoslavos. Las explicaciones de Krutchev en junio último —acogidas con escepticismo en Belgrado— se han aumentado con la afirmación de que fué Stalin el principal responsable de la querrela y separación ruso-yugoslava. La radio de Moscú anunció, el 19 de febrero, que el mensaje de Tito al XX Congreso fué recibido con una «tempestad de aplausos». (Cfr. un buen resumen informativo en *Le Figaro*, 20-II-1956).

voûte del sistema. Así opina, por ejemplo, Bobrowski (46). Pero sólo desde aquella perspectiva puramente constitucional, sólo si nos limitamos a la consideración formal de las instituciones o si creemos —¿ingenuamente?—, como el mismo Bobrowski (47), que la ley representa el medio normal de coordinar en Yugoslavia las actividades de sus numerosas instituciones y organismos autónomos. Mas no basta con rechazar éstas y otras versiones, sino que el intérprete tiene que preguntar: ¿Dónde se halla, entonces, la verdadera clave del orden político de Yugoslavia? ¿Qué fuerza impulsa el funcionamiento real de sus múltiples instituciones y consigue para ellas un movimiento sincrónico, en una línea precisa?

Para contestar los interrogantes y situar nuestro análisis en el nivel de una auténtica ciencia política, hay que completar la descripción institucional con el examen de la fuerza que de hecho determina la vida política de aquella República, a saber: la llamada «Liga de los comunistas de Yugoslavia». Análisis y valoración que se apoyan en unos datos al margen de la ley constitucional de 13 de enero de 1953.

LA «LIGA DE LOS COMUNISTAS DE YUGOSLAVIA», COMO CLAVE DEL RÉGIMEN

El VI Congreso del P. C. Y., celebrado en el mes de noviembre de 1952, acuerda cambiar la denominación «Partido comunista» por la de «Liga de los comunistas de Yugoslavia». Con ello la separación de la U. R. S. S. llega incluso a la mera terminología política; Alex N. Dragnich apunta el sentido análogo de otro hecho: la preferencia con que los teóricos yugoslavos utilizan la expresión «democracia socialista», en vez de la bolchevique y marxista «dictadura del proletariado» (48).

(46) C. BOBROWSKI: *La Yougoslavie socialiste*, cit., 1956, pág. 147.

(47) *Op. cit.*, pág. 145: «Depuis la fin 1952, l'activité législative n'a pas arrêté un moment, et rien ne semble permettre de prévoir qu'elle doive se ralentir». Cualquier teórico o práctico de la política sabe perfectamente que en este caso la defensa de BOBROWSKI se convierte en una grave objeción al régimen de Tito.

(48) Alex N. DRAGNICH: *Tito's Promised Land*, cit., págs. 47-48. En el Prefacio de su libro, DRAGNICH advierte que utilizará la denominación «Partido comunista», puesto que la «Liga» sigue siendo, en verdad,

Pero ni el cambio de nombre ni la anterior modificación de los estatutos del Partido (49) entraña un giro efectivo, una metamorfosis sincera en la actuación de los comunistas yugoslavos. El objetivo sigue siendo el mismo: *dominar todos los aspectos (los materiales, los morales y los espirituales) de la vida de todos los ciudadanos, valiéndose para ello de todos los medios que prometan una acción eficaz.* El partido comunista nunca encontró la adhesión espontánea de los pueblos que integran la actual Yugoslavia. El citado profesor de la *Vanderbilt University* y ex agregado cultural en la Embajada de los Estados Unidos de Belgrado, Alex N. Dragnich, nos describe las vicisitudes y los fracasos constantes del P. C. a partir de 1921 en que fué declarado fuera de la ley con motivo del asesinato del ministro del Interior (50). La resistencia yugoslava frente al Eje, por otra parte, contó con el apoyo de amplios sectores de población —campesinos especialmente— que no militaban en el P. C. Y. Las cifras que poseemos testimonian una reducida base del comunismo en Yugoslavia:

- En 1929, el P. C. Y. cuenta sólo con 3.500 miembros;
- En 1941 son unos 12.000, en una población de más de 16 millones de habitantes;
- De esos 12.000 miembros, al final de la segunda guerra mundial permanecen en el P. C. Y. solamente 3.000;
- Iniciada la dictadura de Tito se consigue un número de 140.000 comunistas, que se reclutan entre los campesinos, ex-combatientes y proletarios;
- En 1948, los miembros del P. C. Y. se elevan a los 460.000, y
- En 1952, el VI Congreso anuncia la cifra de 780.000

el antiguo P. C. Y. Esta advertencia es, desde luego, indispensable para la comprensión del sistema.

(49) Sobre ello, véase G. BURDEAU: *Traité*, cit., VI, 1956, págs. 323-5. También, G. VEDEL: *Les démocraties marxistes*, cit., págs. 415-6. La tesis defendida por DJILAS, verbigracia: que el partido desapareciera como organismo político y se convirtiera en un instrumento de educación, no fué aceptada. DJILAS pretendía con esto una ampliación de los llamados «organismos anexos» del P. C., con beneficios para la Alianza Socialista del Pueblo Trabajador e, incluso, ventajoso para el mismo partido.

(50) Alex N. DRAGNICH: *Op. cit.*, especialmente la parte I.

afiliados al partido, o sea, un 5 por 100 de la población total y un 8 por 100 de la población masculina adulta (51).

Los dirigentes yugoslavos tienen conciencia de este hecho, conocen que los datos arrojan una minoría de comunistas y, en consecuencia, pretenden enmascarar su acción tras una supuesta «Liga», que no lleva el calificativo poco popular de «partido». Pero bajo la máscara de la supuesta «libre asociación» o liga, se oculta la misma y siniestra faz de los dirigentes del antiguo partido. Son el Comité central de la Liga y su Comité ejecutivo, con Tito como secretario general del mismo, los que deciden la totalidad de la vida política. Según el art. 44 de la Constitución de 1946, correspondía a los organismos federales de la R. P. F. Y. la modificación y complemento del texto político fundamental. Pero esto era simple letra muerta. Cuando se planteó el problema de la revisión constitucional fué el Comité central del partido el que acordó realizarla. Moshá Pijade sostuvo entonces que el trámite era normal, ya que «en la construcción de nuestra democracia socialista —dijo— el partido posee iniciativa política y dirección» (*Politika*, de Belgrado, 12 de junio de 1952). Y Tito pudo explicar —¡seis meses antes de que se estudiara por los órganos constitucionales compe-

(51) En 1948, conforme a los datos que consigna DRAGNICH (*Op. cit.*, páginas 53 y siguientes), la estructura social del P. C. Y., era ésta:

Obreros	30 por 100
Agricultores	50 »
Intelectuales	15 »
Sin clasificar	5 »

La prensa del partido denuncia en ocasiones determinadas zonas y lugares donde los miembros del P. C. son «injustificablemente pocos», por ejemplo, una mina de cuyos 122 hombres sólo nueve pertenecen al P. C.

En 1952, los datos han cambiado de la siguiente forma:

Obreros	32 por 100
Agricultores	43 »
Intelectuales	12 »
Sin clasificar	13 »

Del total de miembros de 1948, un 20 por 100 eran mujeres, mientras que en 1952 las comunistas yugoslavas sólo suman un 13 por 100 del total.

V. las anotaciones de R. ESCAICH: *Le parti communiste yougoslave*, en «Ecrits de Paris», octubre 1953, págs. 35-41.

tentes!— lo que sería la nueva ley, con todo detalle (*Borba*, de Belgrado, 21 de agosto de 1952) (52).

La dictadura del P. C. Y. —bien directamente, como en un principio; bien por medio de los órganos de la Liga, que controla y dirige— se extiende a todas y cada una de las instituciones constitucionales. Nada escapa a esta fuerza poderosa. El P. C. Y. desfigura el perfil aparentemente democrático del régimen. Y este juicio nuestro se puede verificar cuidadosamente. En efecto:

1. PARTIDO Y COMITÉS POPULARES.—Recuérdese la solemne declaración de la ley de 1.º de abril de 1952 que fija en los comités populares *la base de la democracia yugoslava*. Una fisura en ellos pone en grave peligro todo el edificio socialista. No importa. El P. C. Y. opta por asegurarse en sus propias conquistas, aunque los instrumentos que tenga que utilizar a tal fin desvirtúen *a radice* un esquema democrático. Así:

— Mediante unas elecciones de candidatos únicos, los del partido, que más recientemente se han transformado en elecciones con varios candidatos, siempre que todos acepten el programa presentado por la Liga, vale decir, por el P. C. Y. (Cfr. *Borba*, 2 de agosto de 1952);

— Mediante instrucciones muy concretas que emanan de Belgrado y en las que se especifica tanto la manera en que han de organizarse los comités, como las funciones que ejecutarán (Dagnich recomienda al respecto la lectura del *Diario Oficial* yugoslavo, *Sluzhbeni list*, VIII, 23 de julio 1952, páginas 706-718).

Las afirmaciones de los teóricos del régimen sobre las elecciones no concuerdan siempre: a veces subrayan que los puestos de gobierno son electivos, y en ocasiones confiesan públicamente que el fin de las elecciones no consiste en designar a los que deben gobernar. Milovan Djilas, por ejemplo, declaró en la campaña electoral de 1950 que las elecciones servirían *para fortalecer la dictadura del proletariado*:

«No cabe duda que el problema de la elección de los candidatos —afirmó en una alocución a los estudiantes de

(52) Citado por DRAGNICH, *Op. cit.*, pág. 48.

la Universidad de Belgrado-- tiene importancia secundaria, puesto que en las condiciones actuales y con el sistema vigente triunfarán siempre. La cuestión esencial es la actividad y participación conscientes de las masas en la campaña electoral» (53).

Pero todos los intérpretes están conformes en que las elecciones no son libres; y sin elecciones libres no es posible hablar de democracia; tampoco de *base democrática* o, como dicen los textos yugoslavos, de «comités populares auténticos». ¿Y qué edificio se mantiene firme cuando los cimientos se resquebrajan completamente?

2. PARTIDO Y ASAMBLEA.--En la correspondencia intercambiada por los Comités centrales de los partidos comunistas yugoslavo y soviético, este último lanzó la acusación de que los yugoslavos no seguían fielmente las reglas que ordenan la labor de un P. C. en materia legislativa. Y los yugoslavos replicaron:

«Todas las decisiones importantes sobre cuestiones políticas y sociales, adoptadas por el Gobierno, son *decisiones del Partido o deben su existencia a la iniciativa del Partido*, y el pueblo las acepta como tales. Estimamos, por tanto, que es superfluo especificar que una decisión ha sido tomada con ocasión de tal o cual conferencia del Partido» (54).

¿Será preciso aportar nuevos testimonios? La Asamblea popular federal, «representante de la soberanía del pueblo y órgano supremo del poder de la federación» (?), tiene asignadas, según la ley constitucional, las funciones legislativas. Pero los propios yugoslavos aseguran que es el partido, y no la Asamblea, el que decide e impulsa las cuestiones importantes y, entre ellas, como es lógico, la legislación y demás funciones que la ley de 1953 concede con énfasis a una Asamblea *elegida* por el pueblo.

3. PARTIDO Y CONSEJO EJECUTIVO FEDERAL.--El control del

(53) Cfr. T. T. HAMMOND: *Jugoslav Elections: Democracy in Small Doses*, en «Polit. Sc. Quart.», 70 (1), marzo 1955, págs. 57-74.

(54) *The Soviet-Yugoslav Dispute*. Londres, Royal Institute of International Affairs, 1948, pág. 27.

P. C. Y. sobre los órganos ejecutivos de la Asamblea se asegura con lo que diríamos *sistema de identidad de personas*. El Presidente de la República es al mismo tiempo Secretario del Comité ejecutivo del partido y Presidente del Consejo ejecutivo federal. Y este último Consejo —el órgano político por excelencia— reclutó, entre los 37 miembros elegidos en enero de 1953, a 34 miembros del Comité Central de la Liga o P. C. Y.

4. PARTIDO Y FUERZAS DE SEGURIDAD.—La disputa ruso-yugoslava, aludida antes, denunció también otro aspecto importante de la dictadura comunista: el monopolio policial. Los bolcheviques acusaron como «hecho característico» del socialismo en Yugoslavia que «el secretario de la Comisión central para la dirección de los mandos sea al mismo tiempo Ministro de la Policía», lo que supone «que los mandos del partido quedan sometidos al control de la Policía». Pero el Comité Central del P. C. Y. responde el 13 de abril de 1948:

«El hecho de que el secretario encargado de la organización dentro del P. C. Y. sea simultáneamente Ministro de la Seguridad Nacional no impide en nada la iniciativa propia de los organismos del Partido que, en verdad, no están sometidos al control de la Seguridad. *Este control es efectuado por el Comité Central del P. C. Y., uno de cuyos miembros es nuestro Ministro de la Seguridad Nacional*» (55).

El P. C. Y. domina la vida política yugoslava. Es, como dijimos antes, la clave y el fundamento del régimen. La descripción institucional hay que apoyarla en los textos de la Constitución, pero *el funcionamiento real de las instituciones* obedece a los dictados del partido. Podríamos seguir verificando nuestra tesis en otros sectores igualmente importantes: así, los Tribunales de Justicia, esas «agencias de la dictadura del proletariado», según escribiera Vychinski. Un reciente ensayo de E. Zellweger (56), que como Embajador de Suiza vivió durante cinco años «la nueva Yugoslavia», contiene datos esenciales que completan el panorama de esta singular forma de dictadura comunista. A este

(55) *The Soviet-Yugoslav Dispute*, cit., pág. 25.

(56) E. ZELLWEGGER: *La dictature du proletariat*, en «Bulletin de la Commission Internationale de Juristes», núm. 3, La Haya, noviembre 1955, páginas 15-32. [Editado también en alemán e inglés.]

ensayo y al citado libro de Dragnich remitimos al lector interesado (57).

* * *

Tal es la verdad y la retórica, el ser y el parecer del actual régimen político de Yugoslavia. Los que se acercan a aquel mundo de problemas con la pretensión de realizar un simple análisis formal, con la confianza en la letra de las Constituciones, están condenados de antemano a errar en su juicio. El recientísimo tomo VI del *Traité de science politique* de G. Burdeau, y el prólogo de Vedel al también último libro de C. Bobrowski, constituyen una elocuente muestra de tal descarrío. Y es que uno y otro han olvidado en esta ocasión lo que tantas veces defendieron con acierto: *que a la verdadera ciencia política de nuestra hora no le importa tanto la descripción detallada de las instituciones político-jurídicas como le interesa el funcionamiento real de las mismas*. Aquella descripción es, desde luego, necesaria, presupuesto de lo segundo. Pero sólo este segundo momento coloca al teórico en un auténtico nivel científico. A falta de otras pruebas bastaría con esta de la experiencia yugoslava, en verdad concluyente.

MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA

A P E N D I C E

LEY CONSTITUCIONAL SOBRE LOS FUNDAMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LA REPÚBLICA FEDERAL POPULAR DE YUGOSLAVIA Y SOBRE LOS ORGANOS FEDERALES DEL PODER

(Continuación)

B) LOS ÓRGANOS EJECUTIVOS DE LA ASAMBLEA POPULAR

Art. 70. La representación de la República Federal Popular de Yugoslavia como Estado, la custodia de la aplicación de las leyes, el control de la actividad administrativa y las demás funciones ejecutivas que sean de la competencia de la Federación, están confiadas por la Asamblea popular federal al Presidente de la República y al Consejo ejecutivo federal.

(57) Los datos recogidos por Werner MARKERT en su conocida e importante obra (*Jugoslawien*, Böhlau-Verlag, Köln, 1954) están interpretados con escasa objetividad.

I.º *El Presidente de la República*

Art. 71. El Presidente de la República:

1. Representa a la República Federal Popular de Yugoslavia en el país y en las relaciones internacionales;
2. Promulga la leyes;
3. Otorga los documentos de ratificación de los tratados internacionales y demás acuerdos;
4. Nombra y da el cese, por decreto, a los embajadores y ministros plenipotenciarios de la República Federal Popular de Yugoslavia;
5. Recibe las cartas credenciales y recredenciales de los representantes diplomáticos extranjeros acreditados ante él;
6. Confiere por decreto las condecoraciones y distinciones honoríficas.

Art. 72. El Presidente de la República preside el Consejo ejecutivo federal.

El Presidente de la República tiene el derecho de suspender la ejecución de una decisión del Consejo ejecutivo federal con la que no esté de acuerdo, pero debe llevar inmediatamente la cuestión litigiosa ante la Asamblea popular federal, la cual decide. Cuando se presente este caso, el Presidente de la Asamblea debe convocarla inmediatamente.

Art. 73. El Presidente de la República es el jefe supremo de las fuerzas armadas.

El Presidente de la República nombra, asciende y hace cesar en sus funciones a los generales, almirantes y demás jefes y oficiales militares designados por la ley.

El Presidente de la República preside el Consejo de Defensa Nacional.

El Comité [Consejo] de Defensa Nacional se ocupará de organizar y movilizar los recursos y fuerzas del país para las necesidades de la defensa nacional.

Los miembros del Consejo de Defensa Nacional serán nombrados por el Consejo ejecutivo a propuesta del Presidente de la República.

El Consejo ejecutivo federal ordena por medio de un reglamento la organización y poderes del Consejo de Defensa Nacional.

Art. 74. El Presidente de la República será elegido entre los miembros de la Asamblea popular federal.

La Asamblea recién elegida designará al Presidente de la República en la primera sesión común de las dos Cámaras.

El candidato a la Presidencia de la República podrá ser propuesto por veinte diputados.

La elección del Presidente de la República se realizará en votación secreta. Se elegirá Presidente al candidato que obtenga la mayoría de votos del número total de diputados.

Inmediatamente después de su elección, el Presidente de la República prestará juramento ante la Asamblea popular en sesión común de las dos Cámaras.

Art. 75. El Presidente de la República ejerce sus funciones en virtud de la Constitución y de las leyes, y dentro del ámbito marcado por una y otras.

Art. 76. El Presidente de la República responde de sus actos ante la Asamblea popular federal.

El Presidente de la República presentará a la Asamblea popular federal un informe sobre la actividad del Consejo ejecutivo federal, y es responsable, junto con los demás miembros del Consejo, de los actos de éste.

Art. 77. El Presidente de la República es elegido por el mismo período que la Asamblea popular federal, pero la Asamblea puede deponerle en sus funciones antes de expirar aquél.

El Presidente de la República seguirá en sus funciones después de la disolución de la Asamblea popular federal hasta la nueva elección para Presidente de la República.

Art. 78. El Presidente de la República no toma parte en las votaciones de la Asamblea popular federal.

En caso de ausencia o larga enfermedad del Presidente de la República, el Consejo ejecutivo federal designará a uno de sus vicepresidentes para sustituirle de manera provisional.

2.º *El Consejo ejecutivo federal*

Art. 79. El Consejo ejecutivo federal:

1. Vigila la ejecución de las leyes federales, del plan social federal, del presupuesto federal y de los demás actos de la Asamblea popular federal; dicta disposiciones y resoluciones y toma medidas para asegurar su ejecución; se cuida de garantizar el curso de los asuntos que sean de exclusiva competencia de la federación; ejerce el control general en la aplicación de las leyes federales;

2. Elabora el proyecto del plan social federal y del presupuesto federal, y los presenta ante la Asamblea popular federal; elabora y presenta proyectos de leyes;

3. Da directrices para su trabajo a los organismos federales de administración;

4. Proclama la movilización general y el estado de guerra en caso de ataque armado contra la República federal popular o en caso de ser necesaria la inmediata ejecución de obligaciones internacionales; proclama el estado de alerta general en caso de peligro de guerra; promulga disposiciones con fuerza de ley sobre las medidas necesarias durante el estado de alerta, la movilización y la guerra;

5. Ratifica los tratados y demás acuerdos internacionales, siempre que ello no corresponda a la Asamblea;

6. Ordena la organización de los organismos federales de administración y toma medidas para mejorar su funcionamiento; abroga y anula las disposiciones de los organismos federales de administración en caso de que sean contrarias a las leyes y órdenes del Consejo ejecutivo federal;

7. Funda empresas y organizaciones de autogobierno que sean de interés general para el país; determina las atribuciones y las bases de las instituciones de autogobierno que funde; fija, en el ámbito de competencia de la federación, los principios generales de la organización y actividad

de los organismos de la Administración del Estado y de las instituciones de autogobierno;

8. Dispone de los fondos de reserva del Estado;

9. Nombra y depone en sus funciones a los secretarios y subsecretarios de Estado, gobernador del Banco nacional de la República Federal Popular de Yugoslavia, procurador federal, abogado del Estado federal y demás altos funcionarios designados por ley;

10. Ordena la disolución de la Asamblea y del Consejo federal en caso de desacuerdo entre las Cámaras o los Consejos; acuerda las elecciones para la Asamblea popular federal; vela por la publicación de las leyes federales y las demás disposiciones federales;

11. Concede amnistía de acuerdo con una ley especial;

12. Vigila la unidad de la jurisprudencia y la ejecución de los asuntos de asistencia judicial internacional;

13. Lleva a cabo las demás funciones fijadas por la ley federal.

El Consejo ejecutivo federal puede declarar competente a la Asamblea popular federal en cualquier cuestión de su propia competencia, y puede proponer que sea aquélla la que delibere y decida.

Art. 80. El Consejo ejecutivo federal cumple sus funciones sobre la base establecida por la Constitución federal y las leyes federales, y en el ámbito de una y otras.

Art. 81. El Consejo ejecutivo federal puede dictar reglamentos para la ejecución de las leyes, y decisiones, instrucciones y resoluciones para los demás asuntos que sean de su competencia.

El Consejo ejecutivo federal no puede dictar órdenes para la ejecución de una ley federal más que en el caso de que esa ley lo autorice expresamente.

El Consejo ejecutivo federal adoptará un reglamento para su organización y actividad, y lo presentará a la aprobación de la Asamblea.

Los reglamentos serán firmados por el Presidente de la República.

Art. 82. El Consejo ejecutivo federal está compuesto por miembros elegidos entre los diputados del Consejo federal, en número de treinta a cuarenta y cinco.

La Asamblea popular federal, recién elegida, designa al Consejo ejecutivo federal en la primera sesión común de las dos Cámaras.

Los candidatos al Consejo ejecutivo federal podrán ser propuestos por veinte diputados.

Cada república popular debe estar representada en el Consejo ejecutivo federal.

Los presidentes de los Consejos ejecutivos de las repúblicas populares son miembros del Consejo ejecutivo federal.

Art. 83. El Consejo ejecutivo federal tiene dos o más vicepresidentes.

El Consejo ejecutivo federal elige entre sus miembros a los vicepresidentes y los depone en sus funciones.

Art. 84. El Consejo ejecutivo federal será elegido por el mismo período que la Asamblea popular federal, pero la Asamblea puede deponer en sus funciones antes de expirar aquel período, o al Consejo en pleno o a algunos de sus miembros.

El Consejo ejecutivo federal seguirá en funciones después de disuelta la Asamblea hasta que se elija el nuevo Consejo ejecutivo.

Art. 85. El Consejo ejecutivo federal deberá informar a la Asamblea popular federal sobre sus actividades.

La Asamblea puede exigir en cualquier momento al Consejo ejecutivo federal un informe sobre su actividad o sobre determinadas cuestiones de su competencia.

La Asamblea discutirá el informe del Consejo ejecutivo federal, y si en esta discusión constata que un acto del Consejo ejecutivo federal no se ajusta a la ley, puede anular el acto.

La Asamblea puede ejercer estos derechos en las sesiones comunes de las dos Cámaras o en las sesiones de una Cámara cuando sea ésta la única competente en la cuestión de que se trate.

Art. 86. El Consejo [ejecutivo] federal decidirá en sesión sobre los asuntos de su competencia.

El Consejo ejecutivo federal decide por mayoría de votos.

Art. 87. El Consejo ejecutivo federal puede formar entre sus miembros comités y comisiones para el estudio de determinadas cuestiones y para elaborar proyectos de ley, reglamentos, etc., así como para decidir en determinados asuntos que sean de competencia del Consejo ejecutivo.

Art. 88. El Consejo ejecutivo federal elegirá un secretario entre sus miembros.

El secretario se ocupará de la administración del Consejo ejecutivo federal y de los demás asuntos que le hayan sido confiados por el Consejo.

Art. 89. El Consejo ejecutivo federal puede suspender la ejecución de reglamentos u otros actos del Consejo ejecutivo de la República popular si están en contradicción con una ley federal o un reglamento federal.

El Consejo ejecutivo de la República popular puede llevar la cuestión en litigio ante la Asamblea popular federal, la cual decide.

El Consejo ejecutivo federal puede pedir al Consejo ejecutivo de una República popular la anulación o abrogación del acto de cualquier organismo de administración de la República que sea contrario a las reglas federales.

C) LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL

Art. 90. Para el ejercicio directo de las funciones de orden ejecutivo que sean de competencia de la Federación existen secretarías de Estado, direcciones autónomas, instituciones administrativas y otros organismos administrativos autónomos.

Los organismos federales de administración aplican directamente las leyes y demás actos de la Asamblea popular federal, los reglamentos y demás actos del Consejo ejecutivo federal, cuando su aplicación sea de competencia de la federación.

La ley federal general no puede confiar la aplicación directa de las leyes federales a los organismos federales de administración, salvo en el caso de que lo exija el interés general de todas las repúblicas populares.

Al aplicar directamente la ley, los organismos federales adoptan los

actos administrativos, llevan a cabo las acciones y dictan las prescripciones que sean de su competencia.

Art. 91. Los organismos federales de la administración realizan las tareas de su competencia sobre la base de las leyes y órdenes del Consejo ejecutivo federal, en el ámbito de esas leyes y órdenes, y de conformidad con las directrices de aquel Consejo.

Los organismos federales de la administración cumplen estas tareas con autonomía dentro del ámbito de competencia que les ha sido otorgado.

Art. 92. Los secretarios de Estado dirigen una o varias ramas de la administración que sean de la competencia de la Federación.

Las secretarías de Estado federales son:

- La secretaría de Estado para Asuntos Exteriores;
- La secretaría de Estado para la Defensa nacional;
- La secretaría de Estado para el Interior;
- La secretaría de Estado para la Economía nacional, y
- La secretaría de Estado para el Presupuesto y Administración del Estado.

Las secretarías de Estado se crean, fusionan o suprimen por ley.

Art. 93. Las direcciones autónomas, las instituciones administrativas y los demás organismos autónomos de la administración del Estado están creados para llevar a cabo determinadas funciones administrativas que sean de la competencia de la Federación.

Las direcciones autónomas, las instituciones administrativas y los demás organismos autónomos de la administración federal se estructuran por medio de un reglamento.

Art. 94. A la cabeza de las secretarías de Estado se encuentran los secretarios de Estado, quienes ejercen con autonomía los poderes que confieren a su cargo la ley y las órdenes del Consejo ejecutivo federal.

El Consejo ejecutivo federal nombra entre sus miembros el secretario de Estado para Asuntos Exteriores y el Secretario de Estado para la Defensa nacional.

Los secretarios de Estado son responsables de sus actos ante el Consejo ejecutivo federal.

Los secretarios de Estado prestan juramento al Presidente de la República. El texto del juramento será establecido por el Consejo ejecutivo federal.

Art. 95. El secretario de Estado está facultado para dictar decretos, órdenes e instrucciones para la ejecución de los reglamentos y demás disposiciones del Consejo ejecutivo federal. El secretario de Estado no puede dictar decretos, órdenes e instrucciones más que apoyándose en una autorización especial de la ley.

La obligación que el secretario de Estado tiene de someter determinados decretos y órdenes a la previa aprobación del Consejo ejecutivo federal, puede fijarse por ley.

El secretario de Estado tiene el derecho y el deber de llamar la atención del Consejo ejecutivo federal, siempre dentro del ámbito de la competencia de su secretaría, sobre los actos de los organismos de adminis-

tración de las Repúblicas que sean contrarios a la ley federal o a las órdenes federales, y puede y debe proponer al Consejo ejecutivo federal las medidas oportunas a adoptar por el Consejo.

El secretario de Estado tiene, dentro del ámbito de su competencia, el derecho de anular o abrogar los actos ilegales de los organismos correspondientes de la administración de las Repúblicas populares en los asuntos que sean de exclusiva competencia de la Federación, y cuya ejecución haya sido delegada a los organismos de las Repúblicas por ley o reglamento federal.

Art. 96. Al frente de las direcciones autónomas, de las instituciones autónomas y de los demás organismos de administración federales se podrán situar directores u otros funcionarios que ejerzan con autonomía los poderes dados a aquellos órganos de la administración.

El Consejo ejecutivo federal no puede transferir a tales funcionarios dirigentes los poderes especiales dados a los secretarios de Estado, salvo en el caso de que la ley le autorice a hacerlo.

Podrán nombrarse para las secretarías de Estado uno o varios subsecretarios. El secretario de Estado puede delegar en el subsecretario algunos poderes, con la aprobación del Consejo ejecutivo federal.

Por ley u orden del Consejo ejecutivo federal se podrá autorizar a los funcionarios dirigentes de las secretarías de Estado y otros organismos estatales a tomar decisiones en asuntos determinados.

Art. 97. El Consejo ejecutivo federal deberá someter a la aprobación de los comités competentes de las Cámaras aquellos proyectos de reglamentos que se refieran a la creación o cambio de organización de los órganos de administración del Estado, siempre que el proyecto implique gastos no consignados previamente en presupuestos o que deban ser cubiertos por las reservas presupuestarias.

Art. 98. Contra los actos de las secretarías de Estado y demás organismos autónomos de la administración estatal cabrá recurso en virtud de una ley especial.

Será posible recurrir ante el Consejo ejecutivo federal contra los actos de las secretarías de Estado y demás órganos de la Administración federal ejecutados en primera instancia y en aquellos asuntos en que no cabe recurso administrativo, salvo en el caso de que la ley o el reglamento ordenen que el recurso se plantee ante otro organismo del Estado.

Art. 99. Los funcionarios de los órganos federales de la administración serán responsables de los perjuicios que causen al Estado sus propios actos cuando sean contrarios a las leyes.

El Estado es responsable de los perjuicios causados a los ciudadanos o a las personas morales por los actos de los funcionarios que sean contrarios a las leyes. El Estado estará facultado para resarcirse a expensas del funcionarios cuyos actos contrarios a las leyes hayan ocasionado los perjuicios.

Las disposiciones de los párrafos precedentes son igualmente válidas en lo que concierne a la responsabilidad del Presidente de la República y la de los miembros del Consejo ejecutivo federal.

III

DISPOSICIONES BASICAS RELATIVAS A LOS ORGANOS
DE PODER DE LAS REPUBLICAS POPULARES

Art. 100. La Asamblea popular de la República popular es representante de la soberanía y órgano supremo del poder de la República popular

Art. 101. La Asamblea popular de la República ejerce sus derechos bien directamente, bien por medio del Consejo ejecutivo, que es su órgano ejecutivo. Los organismos de administración de la República llevan a cabo determinadas funciones, según las directrices dadas por el Consejo ejecutivo y bajo el control de éste.

Art. 102. La Asamblea popular de la República ejerce sus derechos y cumple sus deberes sobre la base de la constitución federal, de la constitución de la República popular y de las leyes federales y en el ámbito determinado por unas y otras.

Art. 103. La Asamblea popular de la República se elige por un período de cuatro años.

Art. 104. La Asamblea de la República popular se compone de dos Cámaras: el Consejo de la República y el Consejo de productores.

El Consejo de la República estará compuesto por los diputados elegidos por los ciudadanos en los distritos y las ciudades, por sufragio universal, igual, directo y secreto.

El Consejo de productores estará integrado por los diputados elegidos por los productores que trabajen en la industria, los transportes y el comercio, proporcionalmente a la participación de las regiones económicas en la producción social total de la República popular.

Art. 105. El Consejo de la República y el Consejo de productores toman parte con igualdad de derechos en las decisiones que afecten a los cambios de la Constitución de la República, al establecimiento del plan social y del presupuesto de la República, así como en la votación de leyes y otros actos sobre asuntos económicos, laborales y de seguridad social.

La elección del Consejo ejecutivo y demás órganos del Estado se hace en sesión común de las dos Cámaras.

Art. 106. La Asamblea nacional confía al Consejo ejecutivo la representación de la República popular, la aplicación de la ley, el control de la actividad administrativa de la República, el control de la legalidad de las actividades de los Comités populares y los demás asuntos ejecutivos que sean de la competencia de la República popular.

Art. 107. El Consejo ejecutivo lleva a cabo las funciones de su competencia sobre la base y en el ámbito de la Constitución federal y de la Constitución de la República popular, de las leyes federales y de las leyes de la República popular y los reglamentos federales.

La Asamblea popular de la República elige para el Consejo ejecutivo de quince a treinta diputados, escogidos entre los miembros del Consejo de la República popular.

Art. 108. A la cabeza del Consejo ejecutivo habrá un presidente.

El presidente del Consejo ejecutivo representa al Consejo, preside sus sesiones y firma los reglamentos del Consejo.

El presidente del Consejo ejecutivo tiene el derecho de suspender la ejecución de los actos del Consejo ejecutivo con los cuales no esté conforme, pero debe llevar inmediatamente la cuestión en litigio ante la Asamblea popular, la cual decide.

Art. 109. El Consejo ejecutivo es responsable de su actividad ante la Asamblea popular de la República.

El Consejo ejecutivo tiene el derecho de dictar reglamentos para la aplicación de las leyes republicanas, y el de tomar resoluciones, dar instrucciones y directrices para las demás tareas fijadas por la Constitución de la República y las leyes federales y las de la República popular. El Consejo ejecutivo no puede dar órdenes más que si se lo autorizan la ley o el reglamento federal.

Art. 110. Para la ejecución directa de determinadas tareas ejecutivas que sean de la competencia de la República popular, se crean secretarías de Estado de la República popular y otros organismos administrativos, así como consejos, de los que forman parte los representantes de las instituciones de autogobierno y de las organizaciones sociales y los ciudadanos.

Los organismos administrativos de la República popular son responsables ante el Consejo ejecutivo.

Art. 111. Los órganos administrativos de la República llevan a cabo las tareas de su competencia sobre la base y en el ámbito de las leyes federales, las leyes de la República, las órdenes del Consejo ejecutivo federal y del Consejo ejecutivo de la República popular, y las de los órganos administrativos federales que estén dentro de la competencia de la Federación.

Los órganos administrativos de la República popular aplican directamente la ley de la República y las órdenes del Consejo ejecutivo de ésta cuando la aplicación de dichas leyes y órdenes haya sido declarada de la competencia de los órganos administrativos de la República por la constitución o por una ley de la República. Los órganos administrativos de ésta aplican directamente las leyes federales y las órdenes del Consejo ejecutivo federal y de los órganos administrativos federales cuando su aplicación haya sido declarada de la competencia de los órganos administrativos de la República por una ley o decreto federal.

Las leyes federales y las de la República, así como las demás órdenes federales y republicanas, serán aplicadas directamente por los comités populares, exceptuándose de esta regla aquellas órdenes cuya ejecución haya sido declarada de competencia de los órganos federales o de los órganos de la República.

Art. 112. Las Repúblicas populares adoptarán sus propias leyes constitucionales con plena independencia, según los principios de la presente ley.

IV

DISPOSICIONES BASICAS RELATIVAS A LOS ORGANOS DE PODER
DE LA PROVINCIA AUTONOMA Y LA REGION AUTONOMA

Art. 113. Quedan asegurados los derechos de autogobierno de la provincia autónoma de *Vojvodina* y de la región autónoma de *Kosovo-Metohija*.

Los derechos de autogobierno de la provincia autónoma y la región autónoma están fijados en la Constitución de la República popular de Servia.

El órgano supremo de poder de la provincia autónoma es la Asamblea popular de la provincia.

El órgano supremo de poder de la región autónoma es el Comité popular de la región.

La Asamblea popular provincial está compuesta por el Consejo provincial y el Consejo de productores; el Comité popular regional está compuesto por el Consejo regional y el Consejo de productores.

Art. 114. La ley constitucional de la República popular de Servia establece, de conformidad con los principios de la presente ley, las bases de la organización y las competencias respectivas de los órganos de poder de la provincia autónoma de *Vojvodina* y de la región autónoma de *Kosovo-Metohija*.

La provincia autónoma y la región autónoma adoptan con plena independencia los estatutos mediante los cuales, de conformidad con la Constitución de la República popular de Servia, establecen la organización y competencia de sus órganos de poder.

V

DISPOSICIONES FINALES

Art. 115. El día de la entrada en vigor de la presente ley, cesan de regir los capítulos VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XV de la Constitución de la República Federal Popular de Yugoslavia de 31 de enero de 1946, así como las disposiciones de la Constitución, leyes y órdenes que sean contrarias a la presente ley.

La presente ley entrará en vigor el día de su promulgación en la sesión común de las dos Cámaras de la Asamblea popular de la República Federal Popular de Yugoslavia, y su aplicación se hará de acuerdo con las disposiciones de la ley especial.

(Traducción de M. J. DE P.)

