

LAS FORMAS DEL ESTADO SOCIALISTA

I. LA CONSTITUCION RUMANA (*)

Por MANUEL B. GARCIA ALVAREZ

I

El hecho de que los «clásicos» del marxismo escribieran sus obras con anterioridad a la aparición de los regímenes socialistas hoy vigentes en diecisiete países de Europa, Asia y América Latina, explica la vaguedad de sus tesis en materia de teoría del Estado socialista y, más concretamente, de las formas que éste puede adoptar. Con la relativa excepción mongola, la URSS fue durante años el único Estado socialista hasta que, a partir de 1945, como consecuencia de factores de tipo interno y externo, surgen nuevos Estados que se proponen la edificación del comunismo. Estos últimos van a recibir la denominación de «democracias populares», dando así pie a la conocida clasificación dicotómica de los Estados socialistas en «forma soviética» y forma «democrático popular»; y, si la forma soviética fue en la época estaliniana considerada como superior a la otra, a partir aproximadamente de los últimos años de la década de los cincuenta los teóricos de los partidos comunistas en el poder, y concretamente los del PCUS, pasaron a rechazar las tesis de quienes defendían la inferioridad de la forma democrático popular frente la soviética, pues se piensa que cada Estado adopta la forma adecuada a sus propios condicionamientos, influyendo sobre ella tanto la relación de las fuerzas de clase en el interior del país como la base económica de la sociedad, la relación de fuerzas en el plano internacional y las tradiciones propias del pueblo correspondiente...

En este sentido, los teóricos de los partidos comunistas en el poder suelen distinguir tres aspectos bajo los cuales se manifiesta la organización del poder estatal, es decir, la forma de Estado, a saber: la forma de gobierno, la forma de la estructura estatal y la forma del régimen político.

(*) La segunda parte de este trabajo aparecerá en el núm. 6 de esta REVISTA.

Por «forma de gobierno» se entendería el modo de organizar el poder supremo del Estado, la competencia de los órganos superiores del poder estatal; se trata de lo relativo a quién esté al frente del Estado, cómo esté organizada la institución de la Jefatura del Estado, si es o no elegible, si sus poderes están o no limitados...

La «forma de la estructura estatal» se refiere a la organización territorial del poder estatal, al carácter de las relaciones —como dicen Ceterchi y Luburici— recíprocas entre las partes componentes del Estado y de cada una de ellas con el todo.

Por su parte, el «régimen político» es aquel aspecto de la forma de Estado a través del cual se define el sistema de métodos y principios de realización del poder estatal, «en estrecho contacto con la situación de los derechos y libertades democráticos de los ciudadanos, así como su posibilidad de determinar o influir en la política del Estado». En este sentido, aunque la clasificación más comúnmente admitida de los regímenes políticos sería la que los divide en autocracias y democracias, sin embargo, el principal problema teórico sería precisamente el referente al concepto mismo de democracia. Para ello, para analizarlo científicamente, habría que estudiar, al decir de los citados autores rumanos:

a) La cuestión de quién tiene el poder, en manos de qué clase o clases se encuentra el poder estatal, y quién es el propietario de los medios de producción, siendo este último un elemento objetivo con carácter determinante para los otros dos.

b)Cuál sea el modo de ejercer el poder, las formas del sistema político, la medida en que las masas participan en la dirección de la sociedad y del Estado.

c) La cuestión del *status* jurídico-político de los ciudadanos, los derechos y libertades que les están garantizados (1).

Lo que ocurre es que la aludida clasificación dicotómica de las formas del Estado socialista en *Estado soviético* y *democracias populares* es muy discutible. Más concretamente, el concepto de «democracia popular», creemos, carece de unos contornos claros dentro de los cuales puedan ser incluidos, como se ha venido haciendo, el resto de los países que no forman parte de la URSS; pues, si prescindimos de la presencia dominante de cada uno de los partidos comunistas, se puede constatar que alguno de los rasgos que se han señalado como propios de las «democracias populares» está ausente en parte de las mismas y que, aún más, algunas de estas Repúblicas guardan

(1) I. CETERCHI y M. LUBURICI: *Teoria Generală a Statului și Dreptului*, vol. II, Bucarest, 1977, págs. 55-65.

una mayor semejanza con la llamada forma soviética que con las restantes democracias populares (2), sin olvidar la evolución de las formas de organización del poder que se da en un mismo país a lo largo de los distintos periodos de la construcción del comunismo.

En realidad, los propios teóricos de los países en cuestión han comenzado en los últimos años a poner en tela de juicio la conocida clasificación. Basándose, por ejemplo, en las obras de Lenin, se hace hincapié en la contribución de cada país al enriquecimiento de las formas del Estado socialista, así como a la ausencia de jerarquía entre estas últimas. Incluso se llega a decir, como lo hace I. Ceterchi, que la elaboración, la elección o el cambio de las formas y métodos de la construcción socialista constituye un atributo de cada partido marxista-leninista, un derecho soberano de cada Estado socialista, y añade que nadie puede decidir lo que sea justo o no para otros Estados socialistas (3).

II

En este orden de cosas es interesante analizar, siquiera sea sólo desde el prisma jurídico-político, los cambios habidos en la República Socialista (RS) de Rumania, pues, sin haber ido ésta tan allá como piensa, por ejemplo, P. Gélard —para el cual tal vez se está formando en aquel país un nuevo tipo de Estado—, sin embargo, creemos que el análisis del ordenamiento rumano nos permite en alguna medida percatarnos de la existencia —a nivel de textos al menos— de unas peculiaridades que tal vez hayan venido pasando inadvertidas detrás de la posición de primer plano que ha venido ocupando la independiente política exterior rumana en los últimos años (4).

Antes de pasar a examinar dichas peculiaridades, tal vez sea conveniente, no obstante, exponer los rasgos generales del sistema rumano, es decir, aquello que el ordenamiento rumano tiene en común con los ordenamientos constitucionales de los países socialistas —no olvidemos que, se dice, se trata del mismo tipo de Estado—, para pasar a continuación a ver, como decíamos, aquellas peculiaridades que tienden a caracterizarlo como, tal vez, una peculiar forma estatal.

La Constitución de 1965, que sustituye a la de 1952, y que a su vez ha sido objeto de ocho importantes revisiones a partir de entonces, consta de 121 artículos agrupados en once títulos.

(2) Véase mi libro *Construcción del comunismo y Constitución*, León, 1978.

(3) CETERCHI y LUBURICI, *ob. cit.*, pág. 90.

(4) P. GÉLARD: «Dix ans d'évolution de la R. S. R.», en *Annuaire de l'URSS*, 1975, pág. 368.

En contraste con la Constitución de 1952, la actual carece de preámbulo. Comienza con un título, «La República Socialista de Rumania», en el que figuran los principios esenciales de la organización estatal, y sigue con la base económica, la base social y los principios esenciales de la política exterior rumana, entre otras cosas. Precisamente, como nos decía N. Prisca en conversación que el autor de estas líneas tuvo el placer de mantener con el ilustre profesor de la Universidad de Bucarest, la nueva Constitución no recoge, a diferencia de la de 1952, sendos capítulos dedicados al *régimen social*, y es que, bajo la denominación de «régimen social», por ejemplo, la Constitución rumana anterior —al igual que otras Constituciones socialistas que seguían el modelo soviético de 1936— sólo incluía algunos de los elementos que abarca la citada noción filosófica, a saber: la base económica, la estructura de clase y la base política, siendo así que la noción filosófica de *régimen social*, dice Prisca, «comprende tanto el modo de producción como la totalidad de la supraestructura», es decir la *formación social* (5).

A continuación, y en estrecha relación con el título I, figura el dedicado a los derechos y deberes de los ciudadanos, recogidos en extensa lista que va de los artículos 14 al 41.

La parte orgánica de la Constitución aparece en los títulos III a VII, que recogen los *cuatro* tipos de órganos del Estado, al tiempo que los órganos del poder estatal y los de la administración del Estado son agrupados en *tres* títulos, a saber: *Organos supremos del poder del Estado*, *Organos centrales de la Administración del Estado* y *Organos locales del poder del Estado* y *organos locales de la administración del Estado*. Además, y a diferencia de la Constitución de 1952, tribunales y procuratura aparecen ahora en sendos títulos por separado, como dos tipos de órganos distintos que son. El título VIII, por último, está dedicado al emblema, la bandera y el himno nacionales.

Merece la pena destacar, en contraste con la anterior Constitución rumana, la ausencia en la actual de dos capítulos, previstos en la de 1952, dedicados al sistema electoral y a la reforma de la Constitución, cuya normativa figura ahora incluida en los artículos dedicados a los derechos y deberes de los ciudadanos y en la parte orgánica, por un lado, y, por otro, en el articulado que trata de la función legislativa de la Gran Asamblea Nacional, respectivamente; y ello, por considerarse, en palabras de uno de los miembros de la Comisión que elaboró la Constitución, que ni el sistema electoral ni el procedimiento de modificación de la Constitución tendrían el carácter de

(5) N. PRISCA: *Drept Constituțional*, Bucarest, 1977, pág. 94.

«instituciones fundamentales, situadas en el mismo plano que aquellas otras inscritas como tales en la ley fundamental» (6).

Dentro de este marco general, la Constitución ofrece, como decíamos, una serie de notas peculiares en buena medida originadas en el contexto del Derecho comparado socialista. Aunque alguna de ellas no hace referencia directamente a la forma estatal, sino más bien a la llamada base económica, será mencionada a continuación juntamente con las referentes propiamente a la forma de Estado, lo que está, creo, tanto más justificado cuanto que la separación entre tales campos no es siempre nítida, siendo, al contrario, con frecuencia hartó difícil de distinguir.

1. Si seguimos el orden del articulado de la Constitución, los artículos referentes a la base socioeconómica, y más concretamente a las formas de la propiedad socialista, nos ofrecen ya los primeros temas de interés. Ciertamente, la Constitución rumana considera, como lo hacen las restantes Constituciones socialistas, en su artículo 5.º que la economía rumana está basada en la propiedad socialista de los medios de producción; y en el artículo 6.º añade que la propiedad socialista es o bien propiedad del Estado, sobre los bienes que pertenecen a todo el pueblo, o bien propiedad cooperativa, es decir, propiedad sobre los bienes, en este segundo caso, que pertenecen a cada organización cooperativa. Sin embargo, en el artículo 9.º, al hablar de los bienes que forman el objeto de la propiedad de las cooperativas agrícolas de producción, como «*drept absolut, exclusiv, inalienabil, imprescriptibil și inșesizabil*», se hace mención —lo que es excepcional (7) en el contexto constitucional de los países socialistas— de la tierra. En las restantes Constituciones, como es sabido, las más de las veces la propiedad de la tierra está en manos de los propios campesinos cooperativistas o del Estado, como sucede en la República Democrática Alemana o en Checoslovaquia, por ejemplo, y las menos veces exclusivamente en manos del Estado, como es el caso de las Constituciones de la Unión Soviética, Mongolia o Albania, donde, al contrario de Rumania, no se ha estimado oportuno llevar a sus últimas consecuencias la tesis según la cual la cooperativización sería la forma más justa y segura de liquidar el retraso económico y social, así como de desarrollar de la forma más rápida y segura el Estado y la sociedad (8).

(6) N. PRISCA, *ob. cit.*, pág. 96.

(7) E. LUPAN: *Drept Cooperatist*, Bucarest, 1977, pág. 109.

(8) L. STANGU: «*Considerații privind dreptul agricol în noua etapa de dezvoltare a agriculturii noastre socialiste*», en *Studii și cercetări juridice*, 1974, 2, págs. 211-212.

En este sentido, la persona física que pretende entrar en una cooperativa agrícola de producción como miembro, debe aportar los bienes correspondientes, entre ellos la tierra; lo que representa una condición para su entrada en la cooperativa (por más que sólo condición *relativa*, ya que sólo juega en relación con las personas físicas que sean propietarias de bienes cooperativizables) (9). Así, el artículo 8.º del Estatuto de las CAP, de 28 de septiembre de 1977, dice que puede ser miembro de una cooperativa agrícola «cualquier productor agrícola o trabajador que sea necesario para las actividades de la cooperativa, que haya cumplido la edad de dieciséis años y acepte las reglas del estatuto de la cooperativa, aportando a la propiedad de la cooperativa la tierra, los animales de trabajo y el inventario agrícola principal que sea de su propiedad (9).

Como consecuencia de esa socialización de la tierra, la retribución que percibe cada cooperativista no tiene en cuenta la parcela o parcelas aportadas, al menos si nos atenemos a la letra de la normativa vigente en la materia, sobre todo la ley número 26/1976, sobre las retribuciones del trabajo en las unidades agrícolas cooperativas. Como dice el artículo 1.º, 1, de dicha ley, la retribución del trabajo en las cooperativas se lleva a cabo sobre la base del principio socialista de la cantidad, calidad e importancia social del trabajo llevado a cabo, «así como en función de los resultados obtenidos por cada unidad en la ejecución del plan de producción, de ventas y de gastos».

Por el contrario, como es sabido, en otros países se tiene en cuenta, a la hora de establecer la remuneración por el trabajo de los cooperativistas, la extensión de la parcela o parcelas de tierras aportadas a la cooperativa por cada campesino, tal y como sucede, por ejemplo, en las cooperativas de la República Democrática Alemana, o como sucedió en un principio en las cooperativas agrícolas búlgaras (10).

El mismo artículo 9.º, citado, de la Constitución rumana añade que también es propiedad de la cooperativa el huerto individual que explotan los cooperativistas en el seno de la cooperativa, la cual lo cede en usufructo a las «haciendas familiares de los campesinos» (11). Por el contrario, no son propiedad de las cooperativas, sino que forman parte de la propiedad per-

(9) LUPAN, *ob. cit.*, pág. 95.

(10) El autor de estas líneas ha elaborado un breve artículo sobre la propiedad de la tierra en las Constituciones socialistas; una copia del mismo puede ser consultada en la biblioteca del Colegio Universitario de León.

(11) «Lotul de pământ aflat, potrivit statutului cooperativei agricole de producție, în folosința gospodăriilor familiale ale țăranilor cooperatori, constituie proprietate cooperatistă.»

sonal de los campesinos, la vivienda y las construcciones anejas, cierto número de animales y otros bienes, dentro de los límites que se recogen en el artículo 5.º del Estatuto de las Cooperativas Agrícolas de Producción (12).

Para finalizar con este punto diremos que la tierra sigue siendo objeto de propiedad de cada cooperativa incluso en los casos de formación de uniones intercooperativistas, por lo que tanto el suelo como los demás bienes que cada unidad de producción aporta a la asociación son solamente usufructuados en común por esta última (13). Lo mismo sucede con las asociaciones formadas por las cooperativas con las unidades estatales, según el artículo 16 del «Estatuto sobre la cooperación y la asociación de las cooperativas agrícolas de producción con las unidades estatales de dicho estatuto y las cooperativas de consumo»; en el mismo sentido se expresa el artículo 23, según el cual las tierras aportadas por las unidades cooperativas permanecen en su propiedad... (14).

2. La gran mayoría de las Constituciones socialistas incluyen referencias expresas al internacionalismo socialista, al sistema socialista mundial o a la comunidad socialista. Así, la Constitución cubana, en el artículo 11, afirma que Cuba forma parte de la comunidad socialista mundial; y el artículo 5.º menciona el internacionalismo socialista entre los principios fundamentales que rigen «la edificación y el funcionamiento del sistema político», etc.

En las Constituciones del llamado bloque soviético abundan asimismo las menciones expresas de la URSS, como hace, sobre todo, la Constitución de la República Democrática Alemana, que no se limita a hablar de la Unión Soviética en el preámbulo o en las bases de la política exterior, sino que la incluye también en la propia parte orgánica de la Constitución cuando dice en el artículo 76 que el Consejo de Ministros desarrolla y profundiza la cooperación con la URSS.

Sin embargo, la Constitución objeto de nuestra atención, aunque habla

(12) Por ejemplo, la superficie sobre la que se hallan la vivienda y las construcciones anexas no puede ser superior a 250 metros cuadrados. En cuanto a los animales, cada familia de cooperativistas no puede tener más, por ejemplo, de tres cabezas de ganado vacuno, ni más de quince ovejas o cabras...

(13) Sobre las asociaciones de cooperativas, véase la obra colectiva (S. BRADÉANU y otros) *Raporturile juridice ale organizațiilor cooperatiste în etapa actuală*, Bucarest, 1977, págs. 21-46.

(14) También el artículo 16 del citado Estatuto dice que «fiecare dintre partile asociate își păstrează dreptul de proprietate...».

del internacionalismo socialista en su artículo 14, no se refiere para nada al «sistema socialista mundial» o a la «comunidad socialista»; omite toda alusión a la URSS y, aunque se refiere al desarrollo de relaciones de amistad y de colaboración con los países socialistas, lo hace en el mismo párrafo, con la sola separación de una coma, en que se refiere también a las relaciones con los países dotados de sistemas socioeconómicos diferentes.

Es cierto que en la literatura política rumana se encuentran referencias al sistema socialista mundial (15) o a los vínculos estrechos de amistad con la URSS, pero al mismo tiempo son frecuentes en las intervenciones de los dirigentes del PCR las referencias al carácter independiente y soberano del Estado. Y en íntima relación con ello, hay que mencionar la idea de la nación como importante fuerza de desarrollo histórico en la actualidad, llamada a desempeñar todavía durante mucho tiempo un importante papel, en el sentido del progreso de la humanidad, al tiempo que se atacan como anticientíficos los intentos de presentar a la nación socialista, «a la patria socialista, como opuesta al internacionalismo socialista. Superando el antagonismo entre las naciones y las causas de sometimiento y dominación de unos pueblos sobre otros, el socialismo crea las bases objetivas del acercamiento y la colaboración entre los Estados, la posibilidad de combinar los intereses nacionales e internacionales...» (16). Por ello, no son de extrañar los considerables esfuerzos desarrollados por el PCR por cultivar en la población, por otra parte un tanto proclive a ello, la conciencia nacional y los sentimientos patrióticos; para lo que se concede un importante papel a la enseñanza de una historia como disciplina en la que se exalta el pasado, la latinidad, y en la que aparecen Decebal, Mircea cel Bătrîn, o el propio N. Ceaușescu, como campeones de la independencia nacional. En este sentido, como escribía recientemente S. Ștefănescu, la ciencia histórica es considerada como elemento esencial en la educación patriótica de la juventud, «de todos los hombres del trabajo, como un medio importante de fortalecer la cohesión de nuestra nación, como un acicate para el mejor conocimiento de los pueblos...» (17).

(15) Por ejemplo, en el trabajo de N. ECOBESCU y S. CELAC: *La Rumania socialista en las relaciones internacionales*, en cuya pág. 14 se dice: «El desarrollo y consolidación constantes de los 14 Estados que forman el *sistema socialista mundial*» (el subrayado es mío).

(16) La cita, de un discurso de N. Ceaușescu, está reproducida en *Nașione, Stat, Democrație. Documente ale Partidului Comunist Român*, Bucarest, 1977, pág. 46.

(17) S. ȘTEFĂNESCU: «Istoria-puternic factor de educație partinică și patriotică», en *Era Socialista*, 2, 1978, pág. 37. Para una mejor comprensión del tema y, en general, de la historia contemporánea rumana, resulta imprescindible la lectura de la obra de S. FISCHER-GALATI: *20th century Rumania*, Nueva York y Londres, 1970.

Por lo demás, el ya citado artículo 14 recoge los principios de la política exterior rumana (18), al tiempo que nos da la clave de otra de las preocupaciones de la actual dirección del PCR: «asegurar la paz y el entendimiento entre los pueblos». En este contexto habría que colocar la incesante actividad de N. Ceaușescu entre los países del Tercer Mundo —la pertenencia de Rumania al Pacto de Varsovia no parece ser un gran obstáculo en este sentido— y el importante papel que ha venido jugando el máximo dirigente rumano a la hora de intentar resolver ciertas situaciones de tensión internacional (19).

3. Con frecuencia los autores señalan la existencia de unos *Frentes Nacionales* o *Frentes Patrióticos* —la terminología es heterogénea como una de las características de las democracias populares frente a la forma soviética del Estado socialista—. Sin embargo, ello no debería llevar a pensar que tales «Frentes» tienen las mismas características o juegan el mismo papel en todos los casos, pues, como escribía el soviético Majnenko, las «formas organizativas que adoptan los Frentes en los distintos países socialistas varían considerablemente» (20); así, en tanto que unos casos constituyen organizaciones de masas propiamente dichas, en otros supuestos los Frentes carecen de estatutos o de miembros directos..., siendo esto último precisamente lo que sucedió en Rumania hasta 1968, con el Frente Democrático Popular, creado en 1948 y sustituido en aquel año por el Frente de la Unidad Socialista.

Aparece el Frente de la Unidad Socialista recogido en el artículo 25 de la Constitución, revisado en este punto en 1974. Lo que ocurre es que el contenido del artículo 25, que se refiere sobre todo al derecho electoral activo y pasivo, puede dar una idea no del todo completa acerca de lo que sea el FUS, en cuanto que, a diferencia de su predecesor el FDP, el FUS ya no se limita a proponer candidaturas, sino que aparece ahora también como una organización de carácter permanente, lo que le asemeja, como ha recordado algún autor, a la Alianza Socialista yugoslava o al Frente Democrático de Albania.

(18) A saber: «el respeto a la soberanía e independencia nacionales, la igualdad en derechos y ventajas recíprocas, la no injerencia en los asuntos internos».

(19) Recuérdese, por ejemplo, el papel jugado por N. Ceaușescu como mediador en el conflicto del Oriente Medio. Es significativo en este sentido el telegrama dirigido a Ceaușescu, con motivo de su sesenta aniversario, por Abba Eban, ex ministro israelí de Asuntos Exteriores. Véase *Scinteia*, 4 de febrero de 1978.

(20) A. MAKHNENKO: *The State law of the socialist countries*, Moscú, 1976, páginas 174-176.

En este sentido, según ha escrito I. Ceterchi, lo específico del FUS rumano consiste en que no se trata de una organización más, yuxtapuesta a las demás organizaciones sociales, sino que el Frente, bajo la dirección del PC, «materializa la cohesión de todas las fuerzas sociales del país, de toda la nación, realizándose esta unión por intermedio de todas las organizaciones componentes» (21). Sus actividades, desarrolladas ya sea directamente, ya sea a través de las organizaciones que lo componen, se realizan en una serie de direcciones que recogen los artículos 1.º a 11 de los Estatutos del FUS, aprobados en el Primer Congreso, celebrado en mayo de 1974. Además, por lo que se refiere a la materia electoral hay que subrayar el hecho de que, según el artículo 44 de la Ley Electoral rumana de 20 de diciembre de 1974, de conformidad con el artículo 25 de la Constitución, la propuesta de las candidaturas para la elección de diputados de la Gran Asamblea Nacional y de los Consejos populares corre a cargo del FUS, el cual, al igual que está previsto en las legislaciones electorales de la RDA, Polonia o Hungría, puede proponer varias candidaturas para cada circunscripción, en la que sólo puede ser elegido uno de ellos. También, según el artículo 96 de la citada Ley Electoral, la propuesta de renovación de diputados corre a cargo del Frente de la Unidad Socialista, el cual puede ejercitarla por su propia iniciativa, a petición de las organizaciones que lo componen o a petición de los electores de la circunscripción respectiva.

Por otra parte, conviene recordar que, aunque la Constitución de 1965 nada dice, el artículo 70 del reglamento de la Gran Asamblea Nacional, publicado en el *Boletín Oficial* el 9 de abril de 1974, pone la iniciativa legislativa, entre otros, en manos del Consejo Nacional del Frente de la Unidad Socialista (22).

(21) I. CETERCHI: *Democrația socialistă. Principii și actiune politică*, Bucarest, 1974, pág. 61.

(22) Según el citado artículo 70, «la iniciativa legislativa corresponde al Comité Central del PCR, al Consejo Nacional del Frente de la Unidad Socialista, al Consejo de Estado, al Consejo de Ministros, a las comisiones permanentes de la Gran Asamblea Nacional, dentro de los límites de sus competencias, o a un número de, por lo menos, 35 diputados de la Gran Asamblea Nacional».

En la actualidad, el FUS está integrado por las siguientes organizaciones: PCR, Consejo Central de la Unión General de Sindicatos, Unión Nacional de Cooperativas Agrícolas de Producción, Unión de la Juventud Comunista, Consejo Nacional de Mujeres, Consejo Nacional de Educación Física y Deporte, Consejo Nacional de las Sociedades de la Cruz Roja, Consejo Nacional de la Organización de Pioneros, Unión de Escritores, Unión de Artes Plásticas, Unión de Compositores, Asociación de Científicos, Consejo Nacional de Ingenieros y Técnicos, Unión de Sociedades Científicas de Cuadros Didácticos, Unión de Sociedades de Ciencias Médicas, Unión de Asociaciones de Estu-

El FUS está organizado según el principio territorial y abarca a todas las organizaciones integrantes a nivel nacional, departamental, municipal, urbano y comunal. En el campo, la forma de organización es la aldea, de la que, según el artículo 11 de los Estatutos, forman parte todos los habitantes.

Pueden adherirse al Frente de la Unidad Socialista todas las organizaciones sociales, profesionales, cooperativas o de cultos, «así como otras organizaciones que reconocen el estatuto» (art. 14).

Su instancia suprema es el Congreso, convocado cada cinco años por el Consejo Nacional y que está constituido por delegados designados por las organizaciones componentes, así como por delegados elegidos a nivel departamental por las conferencias del FUS (art. 15 de los Estatutos del FUS). Entre uno y otros Congresos, la actividad permanente corre a cargo del Consejo Nacional, y cuando éste no está reunido, del Buró Ejecutivo, que se compone del presidente del FUS, los vicepresidentes, los secretarios y los vocales. A su vez, a nivel local existen conferencias de «judete», de municipio, etc., además de la Asamblea general de la aldea, con sus correspondientes órganos permanentes (arts. 15 a 28 de los Estatutos).

4. El Frente de la Unidad Socialista no es la única organización social llamada a desempeñar un importante papel en el sistema de la democracia socialista rumana, pues, a su lado, y las más de las veces englobadas en el FUS, aparecen un elevado número de organizaciones cuya existencia encuentra su base constitucional en el artículo 27 de la Constitución, según el cual, entre otras cosas: «Los ciudadanos de la RS de Rumania tienen derecho a asociarse en organizaciones sindicales, cooperativas, juveniles, femeninas, socioculturales, en uniones de creación, asociaciones científicas, técnicas, deportivas, así como en otras organizaciones sociales.»

Ciertamente, la existencia de tales organizaciones no constituye, en sí

diantes Comunistas, Unión Central de Cooperativas Artesanales, Unión Central y Cooperativas de Consumo, Asociación de Juristas, Unión de Periodistas, Unión de Arquitectos, Asociación de Artistas Teatrales y Musicales, Asociación de Cineastas, Comité Nacional por la Defensa de la Paz, Asociación de Apicultores, Asociación General de Cazadores y Pescadores Deportivos, Comité de ex Detenidos Antifascistas, Comité Organizativo de Veteranos de la Guerra Antifascistas, Consejo de los Trabajadores de Nacionalidad Húngara de la RSR, Consejo de los Trabajadores de Nacionalidad Alemana de la RSR, Consejo de los Trabajadores de Nacionalidad Servia del Departamento del Timis, Consejo de los Trabajadores de Nacionalidad Servia del Departamento de Caras-Severin, Consejo de los Trabajadores de Nacionalidad Ucraniana del Departamento de Suceava y Consejo de los Trabajadores de Nacionalidad Ucraniana del Departamento de Maramures.

misma considerada, una característica original o exclusiva del sistema rumano. La originalidad radica en el papel que están llamadas a jugar algunas de las organizaciones sociales, papel que teóricamente al menos parece superior en importancia al asignado a organizaciones similares en otros países pertenecientes al mismo sistema socioeconómico.

Como es sabido, la doctrina dominante no suele oponerse en los Estados socialistas a la institucionalización, en principio, de la presencia de las organizaciones sociales en los órganos de la administración del Estado, a diferencia de lo que ocurre con los órganos del poder estatal, en los que la citada presencia es rechazada por la inmensa mayoría de los autores. Sin embargo, de hecho, las Constituciones mencionan esa presencia de las organizaciones en los órganos de la administración estatal sólo muy raramente, siendo una de las excepciones la Ley fundamental rumana objeto de nuestra atención, que, tras la revisión constitucional de 16 de febrero de 1968, amplía en el artículo 80 la composición del Consejo de Ministros, al presidente de la Unión General de Sindicatos, el presidente de la Unión Nacional de Cooperativas Agrícolas de Producción, la presidente del Consejo Nacional de Mujeres y el primer secretario del Comité Central de la Unión de la Juventud Comunista (23).

El citado artículo 80 de la Constitución, así como la aparición de una serie de órganos que lo son a la vez del Estado y de las organizaciones sociales, no son sino consecuencia del rechazo por parte del Partido Comunista Rumano de la tesis, que es considerada simplista y unilateral, del traspaso de las funciones estatales hacia las organizaciones sociales, al tiempo que se mantiene la existencia de una influencia recíproca entre órganos estatales y las sociales; «lo que no significaría el que no se pudiese hablar de funciones distintas, peculiares al Estado y a las organizaciones en cuestión». En palabras de I. Ceterchi, en el marco del proceso de acercamiento entre las actividades estatal y social se superan los límites escritos de lo «social», mientras que, por su parte, también en la actividad de los órganos estatales se infiltran por diversos canales elementos «sociales» (24).

Para los juristas rumanos, la tesis, aceptada por otros partidos comunistas, del traspaso de funciones estatales está viciada a partir del momento en que representa una actitud negativa acerca del papel del Estado y tiende a confundir la actividad estatal con las actividades burocráticas. En segundo

(23) Con posterioridad, la Constitución cubana seguiría en esto la línea trazada por el texto rumano, al decir, en su artículo 90, que forma parte del Consejo de Ministros, entre otros, el secretario general de los Sindicatos.

(24) I. CETERCHI y otros: *Organizatiile obstesti în sistemul organizarii politice din RSR*, Bucarest, 1973, pág. 21.

lugar, la tesis en cuestión sería insuficiente, unilateral y excesivamente esquemática, al intentar atribuir a las organizaciones sociales unas funciones que no están de acuerdo con las condiciones históricas objetivas del período actual. La realidad sería más compleja, teniendo lugar el proceso en cuestión en diversos sentidos, pues al tiempo que las organizaciones sociales se ven asignar funciones que hasta entonces estaban exclusivamente en manos estatales, por su parte ceden otras a favor de los órganos del Estado (25).

5. En la misma dirección, es decir, del fortalecimiento de las organizaciones de masas —puesto que el Partido Comunista también lo es, siquiera sea la más importante—, cabe hablar de la creación, a partir de 1971, de unos órganos que son a la vez órganos del Partido y del Estado, y que son, como dice I. Deleanu, una de las formas institucionalizadas en los últimos tiempos en el marco del proceso de afirmación del aumento del papel dirigente del partido (26).

Considerados como una aportación original rumana (27), mediante ellos se persigue, entre otras cosas, evitar el paralelismo en los respectivos campos de actividades, estatal y del partido, aun a riesgo, pensamos, de atentar al principio de separación entre el partido y el Estado, tan caro, en principio, sobre todo a los países del «bloque soviético».

Las actividades de los órganos de partido y de Estado tienen, en líneas generales, carácter de coordinación y de consulta, para lo que llevan a cabo análisis, estudios y propuestas que son presentados a los órganos dirigentes del partido y del Estado.

La inmensa mayoría de tales órganos funciona a nivel central, si bien existen también ejemplos de órganos de partido y Estado funcionando a nivel local. De todos ellos, los más importantes serían los siguientes, clasificados según los órganos de quienes dependen:

A) Unos están bajo la dependencia directa del Comité Central del PCR y de los órganos superiores del poder estatal, a saber:

(25) Véase *Cresterea rolului conducator al Partidului Comunist Român în etapa fauriri societății socialiste multilateral dezvoltate*, Bucarest, 1978, págs. 151-233.

(26) I. DELEANU: *Teoriă reglării sistemului organelor Statului socialist Român*, Cluj-Napoca, 1977, pág. 197. Sobre los antecedentes de estos órganos de doble naturaleza, véase pág. 198, nota 6, del libro de Deleanu.

(27) En este sentido, véase N. CICU e I. ALEXANDRU: *Perfectionarea continuă a aparatului de stat și reflectarea sa pe plan legislativ*, en la obra colectiva *Dreptul Românesc Contemporan*, Bucarest, 1977, pág. 102.

Consejo de Defensa de la RSR, regulado por las leyes de 14 de marzo de 1974 y 28 de diciembre de 1972; Consejo Supremo de Desarrollo Económico y Social, regulado por la ley de 28 de marzo de 1973; Consejo Central de Control por los Trabajadores de la Actividad Económico-social, regulado por la ley de 29 de diciembre de 1972; Consejo de la Organización Económico-social; regulado por la ley de 28 de marzo de 1973.

B) Otros órganos dependen directamente del Comité Central del PCR, al igual que los anteriores, y del Gobierno de la RSR, como son: Comité para los problemas de los Consejos Populares, regulado por la ley de 20 de junio de 1973; Consejo de la Cultura y la Educación Socialistas, regulado por decreto de 15 de septiembre de 1971, modificado por decreto núm. 230/1973; Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología, regulado por decreto de 11 de mayo de 1973; Comité para la Prensa, Imprenta y la Radiotelevisión rumana, regulado por decreto de 30 de marzo de 1975.

Entre los mencionados juega un papel de particular relieve el Consejo Supremo de Desarrollo Económico y Social. Su doble naturaleza deriva, entre otras cosas, de su composición, prevista en el artículo 13 de la citada ley de 1973, según el cual sus miembros —entre 250 y 260— son designados para un período de cinco años por el Comité Central del PCR y por una serie de órganos del Estado y por ciertas organizaciones sociales. En segundo lugar, como dice T. Draganu, su doble naturaleza deriva de la naturaleza de sus atribuciones, que el capítulo II de la ley de 1973 clasifica en: atribuciones relativas a la actividad de colaboración de previsiones, atribuciones relativas a la actividad de planificación y atribuciones relativas a la actividad de análisis y estudios. Por último, la peculiar naturaleza del CSDES derivaría de la dirección de que es objeto, tanto por parte del Comité Central del PCR como del Consejo de Estado, lo que equivale a decir que es responsable de sus actividades no sólo en el marco del partido, sino en el del Estado.

Según el artículo 4.º de la ley de 1973, el Consejo Supremo de Desarrollo Económico y Social tiene la iniciativa legislativa en las materias propias de su actividad. Por otro lado, los proyectos de ley con relevancia para el desarrollo económico-social del país que han sido presentados por otros órganos, son sometidos para su discusión al CSDES antes de ser enviados a la Gran Asamblea Nacional.

El Consejo funciona en pleno o por secciones. En el primer caso, el

artículo 19 de la ley citada exige un *quorum* de presencia de, al menos, dos tercios de sus miembros componentes (28).

También debe ser mencionado en este contexto del fortalecimiento del papel dirigente del Partido Comunista la acumulación de las funciones de dirección de partido y de Estado en manos de una misma persona, con objeto de que esta última pueda responder totalmente por todo un sector de actividades, tanto en el marco del PCR como el del Estado rumano. En este sentido, los primeros secretarios de los Comités de «judetes», municipales, de las ciudades y de las comunas, resultan elegidos al tiempo como presidentes de los Comités ejecutivos de los Consejos populares respectivos. Ello vendría, creo, a representar otra peculiaridad del sistema de democracia socialista en Rumania, por más que, según parece, esa práctica —abandonada ya, por ejemplo, en Cuba— comienza, sin embargo, a ser puesta en práctica asimismo en otros países, como la República Popular de Polonia, siguiendo el ejemplo rumano.

Antes de pasar al siguiente punto objeto de nuestro análisis conviene decir que precisamente la doble naturaleza de tales órganos no deja de presentar serios obstáculos a la hora de encuadrarlos dentro de las categorías orgánicas previstas por la Ley fundamental rumana. Ciertamente, buena parte de la doctrina entiende que se trata de órganos de carácter ejecutivo —¡incluso los organismos que, como veíamos, dependen de un órgano del poder estatal como es el Consejo de Estado!—, por lo que correspondería incluirlos dentro de tal categoría orgánica. A nuestro modesto entender, sin embargo, la cuestión no parece tan sencilla desde el momento en que el texto constitucional, al hablar de los órganos de la Administración estatal, está pensando en órganos estatales, pero no obviamente en esa doble naturaleza estatal y de partido que constituye precisamente su originalidad y que hubiera exigido, pienso, la revisión del texto constitucional para dar acogida a una nueva categoría que venga a añadirse a la tradicional división cuatripartita de los órganos del Estado.

7. La ley constitucional de 28 de marzo de 1974 modificó el título III de la Constitución creando la Presidencia de la República, Jefatura del Estado de carácter unipersonal que, si no es ya la única, constituye aún, sin embargo, algo excepcional en el Derecho comparado socialista europeo.

(28) Conviene no confundir los órganos de doble naturaleza con otros órganos también de reciente creación, pero que son sólo órganos del Estado: Consejo Legislativo, Corte Superior de Control Financiero, Inspección General del Estado para el Control de la Calidad de los Productos, etc.

favorecedor en su conjunto de los órganos de naturaleza colegiada o meramente de dirección colegiada (29).

La Presidencia de la República, cuya creación está en relación con el fortalecimiento cada vez más acusado de la posición personal de N. Ceaușescu, es explicada por los teóricos del PCR como «dando expresión a la experiencia y práctica acumuladas en el campo de la dirección de la sociedad, asegurando un funcionamiento más eficaz y racional de todo el mecanismo estatal» (30).

El presidente de la República es elegido, según el artículo 72 de la Constitución, por la Gran Asamblea Nacional, por el mismo período por el que son elegidos los diputados, es decir, cinco años. La elección tiene lugar, en la primera sesión de cada período de legislatura, inmediatamente después de la elección de la mesa de la Gran Asamblea Nacional. Es responsable sólo ante la Gran Asamblea Nacional, no ante el Consejo de Estado, que por otro lado es presidido por el jefe del Estado y respecto del cual el presidente de la República se halla situado en el mismo plano en la jerarquía de órganos del Estado.

Las atribuciones del presidente de la República están previstas en el artículo 75 de la Constitución y pueden ser clasificadas, por su contenido, en diversas categorías: atribuciones de dirección de otros órganos, atribuciones referentes al nombramiento de funcionarios y de acordar grados, atribuciones de concesión de distinciones y de concesión de calidades o ventajas jurídicas especiales, atribuciones en el campo de las relaciones internacionales y atribuciones en el campo de la defensa de la RSR (31).

Según el citado artículo 75, los actos del presidente de la República revisten la forma de decretos presidenciales y de decisiones. Sin embargo, al no establecer la Constitución un criterio para distinguir unos de otros, la doctrina suele inclinarse, a la hora de decidir, por el de la importancia de los asuntos concretos a resolver por tales actos (32).

Cabe preguntarse, por último, si han estado acertados los autores de la Constitución rumana al incluir a la Presidencia de la República y al Consejo

(29) Aunque, a decir verdad, si se tiene en cuenta el conjunto de los países que pretenden estar edificando el socialismo, aquéllos que se han dotado de Jefatura del Estado unipersonal igualan ya prácticamente en número a los que siguen fieles a la fórmula colegiada.

(30) CETERCHI y LUBURICI, *ob. cit.*, pág. 161.

(31) PRISCA, *ob. cit.*, pág. 448; D. POPESCU e I. BUSUIOC: «Instituirea funcției de Președinte al Republicii Socialiste România, etapă nouă în perfecționarea organelor supreme ale Statului Socialist», en *Studii și cercetării juridice*, 3, 1974, págs. 339-347.

(32) PRISCA, *ob. cit.*, pág. 452.

de Estado juntamente con la Gran Asamblea Nacional en el mismo título dedicado a los órganos «supremos» del poder estatal, en contraste con otras Constituciones socialistas que hablan de órganos *superiores* del poder estatal, entre los que solamente uno es *supremo* (33). Los comentaristas rumanos lo explican sobre la base de que las actividades del presidente suponen, entre otras cosas, la puesta en práctica de varios aspectos del ejercicio propiamente dicho del poder estatal, concretamente al actuar como jefe del Estado, al poder nombrar a los miembros de determinadas categorías de órganos colegiados (incluso, cuando la Gran Asamblea Nacional no está reunida, al presidente del Tribunal Supremo y al fiscal general de la Procuratura), o al concluir tratados internacionales (34). No parece estar ello de acuerdo, sin embargo, con la noción que los propios teóricos rumanos dan acerca del «ejercicio del poder estatal», como actividad específica —distinta y más restringida que la de «realización del poder estatal»— que es llevada a cabo por el pueblo, titular soberano del poder según el artículo 4.º de la Constitución, el cual «o exercita prin Marea Adunare Nationala si prin consilile populare», únicos órganos, elegidos por sufragio universal igual, directo y secreto, que menciona expresamente la Ley fundamental al hablar del ejercicio del poder estatal.

8. Con excepción de Checoslovaquia y de Yugoslavia, en los países socialistas suele existir un control de la constitucionalidad de las leyes realizado por el propio órgano representativo supremo, o por el órgano superior permanente elegido por aquél, del poder estatal. Sin embargo, la República Socialista de Rumania, aunque participa también, en principio, de esta solución, presenta peculiaridades originales, en el sentido de que la Constitución incluye la presencia de un órgano que, formando parte del órgano supremo del poder estatal, la Gran Asamblea Nacional, tiene a su cargo las fases iniciales del proceso de control de constitucionalidad de las leyes.

El control de la constitucionalidad de las leyes ha sido introducido expresamente por la Constitución de 1965, cuyo artículo 43, 14, afirma que la

(33) Así, por ejemplo, la Constitución soviética, que distingue entre órganos *superiores* («vischie») y órgano *supremo* («vierjovni»). Conviene recordar que la consideración de varios órganos y no de uno solo, como «supremos», tiene su origen ya en la Constitución de 1952, revisado parcialmente por ley 1/1961, que modificaba el encabezamiento del título III («El órgano supremo del poder estatal») sustituyéndolo por «Los órganos supremos del poder estatal». Por cierto que la misma ley sustituyó la denominación «Presidium de la Gran Asamblea Nacional» por la de «Consejo de Estado».

(34) Véase PRISCA, *ob. cit.*, págs. 13 y 442.

Gran Asamblea Nacional «ejercita el control general de la aplicación de la Constitución» y que sólo ella decide sobre la constitucionalidad de las leyes. Y en el artículo 53 establece la creación de una comisión constitucional y jurídica, en cuya composición —como rasgo también original que merece la pena destacar— se pueden contar hasta un tercio del número total de componentes, especialistas aunque no sean diputados.

Asimismo se refieren a esta materia los artículos 22 y 23 del Reglamento de la Gran Asamblea Nacional y el artículo 29.

El control es ejercido no solamente sobre las leyes propiamente dichas, sino también sobre los decretos que contienen normas con valor de ley adoptados por el Consejo de Estado y sobre las decisiones del Consejo de Ministros. En el primer caso es la Gran Asamblea Nacional la llamada a decidir sobre la base de los informes presentados por la Comisión, en tanto que en los otros supuestos la Gran Asamblea Nacional solamente interviene en el caso de que los órganos en cuestión hicieran caso omiso de las conclusiones de la Comisión constitucional, según se desprende de la lectura de los puntos 15 y 16 del citado artículo 43.

La Comisión constitucional puede decidir por su propia iniciativa comenzar un proceso de control, o bien puede hacerlo a iniciativa de los órganos del Estado, de las organizaciones sociales o de los ciudadanos (art. 29 del Reglamento de la Gran Asamblea Nacional).

El control de la constitucionalidad de las leyes en la República Socialista de Rumania es un control de tipo explícito, con efectos *erga omnes*, generalmente ulterior, si bien puede ser ejercido con carácter previo en el caso de proyectos de ley y de decretos normativos del Consejo de Estado. Precisamente en lo relativo al momento del control conviene recordar que hasta su revisión en 1975 la Constitución preveía explícitamente un control previo, que ahora sólo cabe extraer implícitamente del artículo 22, 2.º, del Reglamento de la Gran Asamblea Nacional, según el cual, para la preparación de las leyes con vistas a su adopción, la Comisión constitucional examina y delibera, por mandato de la Gran Asamblea Nacional o del Consejo de Estado, y conforme al artículo 25, proyectos de ley, de decreto, de decisiones o de otros actos que hayan sido presentados a tales órganos con vistas a su adopción (35).

(35) I. MURARU: *Curs de Drept Constituțional Socialist Român*, vol. I, Bucarest, 1976, págs. 107-108. También H. ROUSILLON: «Le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois dans les pays socialistes», en *Revue de Droit Public*, enero-febrero 1977, sobre todo págs. 108-109. El artículo 53 de la Constitución, con anterioridad a 1975, estaba redactado de la manera siguiente: «Cuando lo solicite la Mesa de la Gran Asamblea Nacional, la Comisión Constitucional elabora y presenta

9. Quedaría incompleta esta rápida visión de las peculiaridades del ordenamiento constitucional rumano si no aludiéramos, siquiera sea de pasada, al tema de la forma de la estructura estatal. En este sentido, y con objeto de evitar repeticiones inútiles, dado que el autor de estas líneas ya ha abordado el tema en otros trabajos (36), me limitaré a recordar la existencia, prevista en la Constitución de 1952, de una *región autónoma* magiar en el marco del Estado «unitario» rumano; región poblada fundamentalmente por ciudadanos rumanos pertenecientes a la nacionalidad húngara, y que existiría hasta la revisión del artículo 15 de la Constitución en 1968, año en que el territorio rumano fue objeto de una reestructuración que implicaba la desaparición de las regiones, incluida la citada zona dotada de un estatuto de autonomía.

también informes sobre los proyectos de ley. Asimismo, si lo solicita el Consejo de Estado, elabora y presenta ante éste informes sobre los proyectos de decreto con valor de ley.»

(36) «La cuestión de las nacionalidades en las Constituciones socialistas», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1974, núms. 50-51, sobre todo págs. 487-491.