

REFORMA DE LA CONSTITUCION Y CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN LA URSS

(Un estudio de Derecho comparado)

Por MANUEL B. GARCIA ALVAREZ

En los últimos meses, las revistas especializadas y los medios de comunicación soviéticos han renovado sus comentarios en torno a la importancia del Derecho para la «democracia socialista», al tiempo que tanto en la nueva versión del programa del PCUS como, por ejemplo, en el informe político del Comité Central del PCUS al XXVII Congreso del mismo partido, pronunciado por M. S. Gorbachov, se hace hincapié en la necesidad de respetar el principio de legalidad (*zakonost'*) en la construcción del socialismo.

Así, en la parte segunda, capítulo cuarto del programa del PCUS, en su «nueva versión» aprobada el 1 de marzo de 1986, se dice: «Objeto de constante preocupación por el partido han sido, y siguen siendo, el fortalecimiento de las bases jurídicas del Estado y de la vida social, la continua observancia de la legalidad y el ordenamiento socialista, la mejora del trabajo de los órganos de la Administración de Justicia...» (1).

Y en el informe político antes citado, pronunciado por el secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética el 25 de febrero del mismo año, se afirma, entre otras cosas, que si «la democracia fue y sigue siendo el más importante resorte del fortalecimiento de la legalidad socialista, una legalidad fuerte forma parte inseparable de nuestra democracia» (2).

(1) En *Materialy k XXVII s'ezda kommunisticeskoj partii Sovetskogo Sojuza*, Moscú, 1986: «Predmetom postojannoj zaboty partii byli i ostajutcja ukreplenie pravovoj osnovy gosudarstvennoj i obščestvennoj zizni, neuklonnoe sobliudenie socialisticeskoj zakonnosti i pravoporrjadka, ulučšenie raboty organov pravosudija...»

(2) *Politiceskij doklad central'nogo komiteta KPSS XXVII c'ezdu kommunisticeskoj partii Sovetskogo Sojuza*, en *Materialy...*, pág. 61: «Demokratija byla i ostaetsja

En realidad, no se trata de una novedad. Superadas hace ya mucho tiempo las tesis favorables al nihilismo jurídico, los dirigentes soviéticos han venido prestando cada vez más atención a las cuestiones relacionadas con el Derecho —por cierto no solamente las relativas al Derecho administrativo o al Derecho laboral, sino también, en los últimos años, al Derecho constitucional (o «Derecho estatal») (3)—, cuyos especialistas vienen esforzándose por superar el bajo —tal vez por exceso de ideología— nivel que ha venido caracterizando a dicha rama jurídica en la URSS.

Lo que ocurre es que las llamadas de atención sobre la importancia del Derecho como instrumento de racionalización y de modernización de los distintos campos de la vida en la URSS se producen ahora en un marco general de reformas que, independientemente del alcance que las mismas acaben por tener en el futuro, carecen de precedente en la historia soviética.

En este contexto, los juristas de la URSS abordan abiertamente temas que hasta ahora sólo habían sido tímidamente estudiados por los publicistas de aquel país, y así, por ejemplo, en la revista del Instituto de Estado y Derecho, de la Academia de Ciencias, titulada *Estado y Derecho soviéticos*, aparece en el número correspondiente a marzo del presente año un artículo firmado por N. S. Malein en el que, además de hacer comentarios sobre la oportunidad de reformar la Constitución de 1977, se aborda un punto que, creemos, ha venido siendo objeto de estudio en dicho centro de investigación en el transcurso de los últimos meses: el control de constitucionalidad. En efecto, Malein, tras llamar la atención sobre el hecho de que en los países socialistas funcionan unos órganos constitucionales especiales —entre ellos varios Tribunales Constitucionales— para controlar o vigilar la legalidad de los actos normativos, añade que «a la vista de la práctica precedente y de la experiencia de los países socialistas, sería conveniente debatir la cuestión de la creación en la URSS de un órgano constitucional especial con vistas al control de la legalidad de los actos normativos» (4).

La cuestión, hasta ahora, apenas si había sido objeto de planteamiento

važnejšim ryčagom upročeniĵa socialističeskoj zakonnosti, a pročnaja zakonnost' -neotd emletoj čast ju našej demokratii.»

(3) A propósito de las expresiones «Derecho constitucional» o «Derecho estatal» («Konstitucionnoe pravo» o «Gosudarstveonoe pravo»), véase, entre otras, la reciente publicación de la Academia de Ciencias de la URSS, *Socialističeskoe Konstitucionnoe pravo*, Moscú, 1986, especialmente la pág. 14.

(4) *Socialističeskaja zakonnost' na sovremennom etape*, en «Sovetskoe gosudarstvo i pravo», 3/1987, págs. 3-11, especialmente en la pág. 3: «Učitybaja predsetvujuscuju praktiku i opyt socialističeskich stran, celesoobrzno obsudit' vopros o soždanii v SSSR special' nogo konstitucionnogo organa po kontrolju za zakonnost' ju normativnych aktov.»

por la doctrina, que lo abordaba con extrema timidez, y sin que en la práctica se plasmara en nada que no fuera la clásica fórmula consistente en encomendar el control de constitucionalidad a la propia Asamblea representativa; y ello, entre otras cosas, porque en general las Constituciones de inspiración marxista, incluso en el supuesto de que explícitamente prescriban su eficacia normativa directa, han venido sirviendo todo lo más como fuente de argumentos interpretativos más bien que como fuente de Derecho en el sentido estricto de la expresión (5).

A diferencia de lo que ocurre, en alguna medida al menos, con el principio de legalidad en el sentido estricto de la expresión, acerca del cual es posible encontrar referencias en los «fundadores» del marxismo-leninismo (6), y que incluso se ha visto reflejado últimamente en el artículo 58 de la Constitución de 1977, relativo al control de la Administración por los Tribunales (7), los «clásicos», al contrario, no llegaron a plantear la necesidad de que las leyes se conformaran a la Constitución. Y los debates llevados a cabo a partir del XX Congreso del PCUS, así como las tímidas sugerencias realizadas en el sentido de la creación de un «Consejo constitucional», o de un «Comité constitucional», no han encontrado hoy por hoy eco en el Derecho positivo (8), ni en las obras generales, manuales y tratados puestos a disposición de los estudiosos; siendo de destacar en este sentido que ni siquiera en los manuales sobre *Derecho constitucional de los Estados socialistas* se ha estimado oportuno dedicar más de unas páginas a la cuestión, tal y como ocurre, por ejemplo, con el libro del que son autores Ilinski y Straschun, *Derecho estatal de los países socialistas extranjeros*, en el que sólo se aborda tan impor-

(5) H. IZDEBSKI: *Les sources du droit dans les pays socialistes européens*, en la «Revue Internationale de droit comparé», 1/1986, págs. 7-56, especialmente pág. 40. En este sentido, seguiría teniendo validez el parecer de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo polaco cuando decía, en 1955, que «las normas constitucionales instituyen los principios fundamentales del Derecho, constituyen el armazón de la superestructura jurídica, la cual en principio no es susceptible de aplicación directa práctica en la vida corriente si no es desarrollada por las leyes y por otros actos normativos».

(6) Véase la recopilación de trabajos de LENIN que lleva el título, precisamente, *V. I. Lenin, KPSS o socialističeskoj zakonnosti i pravoporjadke*, Moscú, 1982, 671 págs.

(7) El artículo 58 de la vigente Constitución soviética dice, entre otras cosas: «Los ciudadanos de la URSS tienen derecho a recurrir las actuaciones de los funcionarios y de los órganos estatales y sociales... Las acciones de los funcionarios, realizadas con infracción de la Ley, o abuso de la autoridad que menoscaben los derechos de los ciudadanos, pueden ser recurridas ante los tribunales en la forma establecida por la Ley.»

(8) K.-J. Kuss: *New institutions in socialist constitutional law: The Polish Constitutional Tribunal and the Hungarian Constitutional Council*, en «Review of Socialist Law», 12/1986, págs. 343-366, especialmente pág. 345.

tante temática, bajo el epígrafe general «Organos específicos para la protección del Derecho de los diferentes países socialistas», en las páginas 452-455 (9), y ello a pesar de que, como es sabido, la constitucionalidad de las leyes no solamente ha sido objeto de atención preferente por los autores de algunos de estos países, sino que incluso está contemplada de manera explícita, y en su variante más pura, la de la jurisdicción constitucional, en algunas de las Constituciones hoy en vigor (10).

Precisamente, y sin que por el momento hayan trascendido noticias sobre la variante de control de la constitucionalidad que, eventualmente, sería tenida en cuenta por los dirigentes soviéticos a la hora de reformar la Constitución, parece lógico pensar que aquélla no se alejaría mucho de algunas de las ya conocidas en otros países de la misma área, cuyos ordenamientos son, como es sabido, objeto de estudio en el correspondiente departamento del Instituto de Estado y Derecho de la Academia de Ciencias (11). Por lo demás, la influencia mutua de los países del llamado «bloque soviético», en lo relativo al Derecho constitucional, es algo reconocido a nivel oficial y que no ha dejado de ser objeto de comentarios positivos con ocasión, por ejemplo, de la aprobación de la vigente Constitución de la URSS (12). A ellos nos referiremos en las líneas que siguen, prescindiendo en consecuencia de analizar el control de constitucionalidad en Yugoslavia, cuya relevancia como posible modelo a tener en cuenta en la URSS parece más que dudosa.

1. Suelen ser pocas las Constituciones socialistas a la hora de abordar esta cuestión, hasta el punto de que, como recuerda el rumano I. Muraru, en algunas de ellas tan sólo de forma implícita cabe hablar de control de constitucionalidad (13).

Como es sabido, en dichas leyes fundamentales se parte del principio de

(9) *Gosudarstvennoe Pravo zarubeznych socialističeskich stran*, Moscú, 1985. Aunque no mucho más, es mayor la extensión de la parte dedicada a los TCs de los países de democracia liberal en el libro, del que es coautor el citado Ilinski, *Gosudarstvennoe pravo burzuzaznych stran i stran, osvobodivšichja ot kolonial'noj zavisimosti*, Moscú, 1979, págs. 161-166.

(10) Quizá por eso no sea de extrañar que el espacio dedicado a estos temas por los autores soviéticos contraste con la atención prestada por los iuspublicistas de otros países de Europa del Este. Por ejemplo, el rumano I. MURARU en su *Curs de Drept Constitutional socialist Roman*, Bucarest, 1976, vol. I, dedica las págs. 93 a 108.

(11) Sobre los estudios de Derecho comparado en la URSS, por ejemplo, A. A. TILLE: *Sravnitel'nyj metod v pravovyh issledovanijach*, en la obra colectiva *Metodologičeskie problemy sovetской nauki*, págs. 251-265.

(12) N. A. MIČHALEVA: *Socilističeskaja konstitucija*, Moscú, 1981, pág. 40.

(13) MURARU: *Op. cit.*, pág. 99.

la preeminencia de la Asamblea representativa suprema —llámese Soviet Supremo, Gran Asamblea Nacional, Cámara del Pueblo, etc.— sobre el resto de los órganos del Estado, de donde se deriva, entre otras cosas, la exclusión de la posibilidad de que cualquier otro órgano pueda ejercer un control sobre la constitucionalidad de las disposiciones normativas emanadas de dicha Asamblea suprema.

Es la solución prevista en la inmensa mayoría de las Constituciones e incluso se sobreentiende que es la fórmula aplicable en aquellos supuestos en los que, no previéndose de manera explícita el control de constitucionalidad, hay que suponerlo implícito dentro del más amplio círculo del principio de legalidad, tal y como ocurría con el Derecho constitucional rumano anterior a 1965 o con la Constitución polaca de 1952 en su primera redacción (14).

En la inmensa mayoría de las Constituciones, sin embargo, se encomienda explícitamente tal función a la Asamblea representativa suprema o bien, lo que prácticamente equivale a lo mismo, al Consejo o *presidium* permanente elegido en el seno de la Asamblea.

Así, la Constitución de la República Democrática Alemana dice en su artículo 89.3 que «las disposiciones jurídicas no pueden ir en contra de la Constitución» y que «en caso de duda sobre la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas decide la Cámara popular».

En el artículo 85 de la Constitución húngara se dice que «la Asamblea Nacional adopta las medidas necesarias para que las leyes no estén en contradicción con lo prevenido en la Constitución» y que «sólo aquélla puede decidir si la ley contradice a la Constitución y si se han observado las condiciones exigidas por la Constitución para su publicación».

El artículo 19.3.1 de la Constitución húngara dice que la Asamblea Nacional controla el respeto a la Constitución y que anula las disposiciones de

(14) S. GEBERT: *Kontrol'za sootvetstviem prava konstitucii v pol' skoj narodnoj Respublike*, en «Sovremennoe Pol'skoe Pravo», 1/1981, págs. 5-18, especialmente página 8. P. BISCARETTI: *Il problema del controllo di costituzionalità delle leggi negli «stati socialisti» europei*, en «Il Politico», 2/1984, págs. 223-240.

(14 bis) Conviene decir que, sin embargo, a pesar de la aparente coincidencia entre las funciones de la Asamblea Nacional y del Consejo Presidencial húngaros, existen, sin embargo, importantes diferencias. Y así, mientras que el Consejo Presidencial ejercía su control sobre solamente la constitucionalidad, la Asamblea Nacional lo ejerce, asimismo, sobre la oportunidad. Por otra parte, el Consejo Presidencial controlaba no sólo las disposiciones de carácter general, sino también actos individuales de la Administración. Por último, en tanto la Asamblea tenía atribuciones a efectos de casación solamente, el Consejo las tenía, asimismo, a efectos de reforma. Como quiera que sea, conviene tener en cuenta, como veremos, que la Constitución húngara ha sido objeto de importante revisión en este punto concreto.

los órganos del Estado que vayan contra la Constitución o contra los intereses sociales. Y en el artículo 30.2 se dice que el Consejo presidencial vigila la ejecución de la Constitución, pudiendo anular o rectificar las reglas jurídicas, decisiones o medidas administrativas que violen la Constitución.

La Constitución polaca aún en vigor establecía, hasta la reforma llevada a cabo en el año 1982, en su artículo 30, que el Consejo de Estado velaba por la constitucionalidad de las leyes. Por cierto que pueden servirnos las explicaciones dadas entonces por la doctrina polaca para justificar la encomienda del control en cuestión al Consejo de Estado, como por ejemplo hace Gebbert, que, tras enumerar las competencias de dicho órgano del Estado, añade que «en su composición está representada prácticamente la dirección de todas las organizaciones de masas, sociales y políticas, gracias a lo cual está en condiciones tanto de discernir los problemas que interesan a los distintos sectores de la sociedad como de promover su participación en las decisiones de los asuntos estatales» (15).

Por su parte, la vigente Constitución soviética, en su artículo 121.4, afirma que el Presidium del Soviet Supremo «asegura el control de la observancia de la Constitución de la URSS y garantiza la correspondencia de las Constituciones y de las leyes de las Repúblicas federadas con la Constitución y las leyes de la URSS» (15 bis).

2. Se trata, todas ellas, de Constituciones que parten del principio de que ningún otro órgano constitucional puede penetrar en la esfera competen-

(15) GEBERT: *Op. cit.*, págs. 10-11. En un decreto del Consejo de Estado polaco, de 14 de julio de 1979, en tanto que se contemplaba el control *a posteriori* como una función a desempeñar de oficio por el Consejo de Estado, el control *a priori* se hacía depender de una iniciativa del Presidium del Sejm o del presidente del Consejo de Ministros. El decreto está publicado en «Sovremennoe Pol'skoe Pravo», *op. cit.*, páginas 69 y 70.

(15 bis) Disposiciones similares a la del artículo 121.4 de la Constitución de la URSS se encuentran en las Constituciones de las Repúblicas federadas. Así el artículo 115.4 de la Constitución rusa, donde se dice que el Presidium del S.S. de la R.S.F.S.R. «asegura el control de la observancia de la Constitución de la RSFSR; garantiza la correspondencia de las constituciones y leyes de las repúblicas autónomas con la Constitución y las leyes de la RSFSR». Otros textos están redactados en términos prácticamente idénticos, con la salvedad, obviamente, de la mención o no de las Constituciones y leyes de las Repúblicas autónomas (por cierto, que algunas Constituciones, como la de Uzbekia o la de Aszerbaidžan, citan a las Repúblicas autónomas por su nombre). Existe una colección, en lengua rusa, de las vigentes Constituciones soviéticas: *Konstitucija (Osnovnoj) Sojuza Sovietskich Socialističeskich Respublik-Konstitucii (Osnovnye Sakony) Sojuznych Sovetskich Socialističeskich Respublik*, Moscú, 1985, 744 págs.

cial del órgano representativo supremo. Lo que ocurre es que, como dice el citado Gebbert, aun respetando dicho principio «la creciente importancia de la constitucionalidad de las leyes habría llevado a buscar mecanismos complementarios que posibiliten un reforzamiento del control en este terreno» (16). Y así, ya sea en el propio texto constitucional original, ya sea mediante una reforma del mismo, o a nivel de reglamento parlamentario, se han ido introduciendo mecanismos nuevos que, sin transgredir el principio de la supremacía de la Asamblea suprema, permiten, sin embargo, paliar el menos en parte los inconvenientes de un procedimiento en el que la parte es al mismo tiempo juez.

Se trata de órganos intraparlamentarios, llámense «comisiones constitucionales» o tengan otras denominaciones, que operan en el seno del propio órgano supremo del poder estatal, a los cuales se encomienda la elaboración de dictámenes acerca de la constitucionalidad de las leyes. Tal sería la vía, que algunos califican de «rumana», en atención al hecho de que está contemplada en la Constitución de dicha República del Este de Europa, pero que, sin embargo, ya antes había aparecido en otras leyes políticas fundamentales socialistas o, en todo caso, vigentes en países situados en zonas de influencia soviética.

Así, la Constitución del *Land* de Sajonia-Anhalt, de 1947, en su artículo 70.3 preveía la existencia de una *Recht- und Verfassungsausschuss* en el seno del *Landtag*, que incluía, como expertos, al presidente del Tribunal Supremo sajón, el del Tribunal Administrativo Superior y al decano de la Facultad de Derecho (Halle).

Posteriormente, y tal vez siguiendo el modelo de Sajonia-Anhalt, la Constitución de la República Democrática Alemana, de 1949, contemplaba la existencia de una Comisión constitucional (*Verfassungsausschuss*) de la Cámara popular, con una duración igual a la del período parlamentario y que estaría compuesta por miembros de cada grupo parlamentario en proporción a su fuerza numérica, elegidos por el Pleno de la Cámara. Además, eran elegidos asimismo como miembros de la Comisión tres jueces del Tribunal Supremo y tres profesores de Derecho Político, que en ningún caso podían ser miembros de la *Volkskammer*.

La inconstitucionalidad podía ser planteada por no menos de un tercio de los miembros de la Cámara; por su presidente; por el presidente de la República (antes de la eliminación de este órgano en 1958); el Consejo de Estado; el Consejo de Ministros, y, con anterioridad a su desaparición, llevada a cabo

(16) GEBERT: *Op. cit.*, pág. 6.

por Ley de 8 de diciembre de 1958, por las Cámaras de los *Länder* de la República Democrática Alemana.

También entendía la Comisión constitucional de la *Volkskammer* de los conflictos entre la República y los *Länder*, así como de la compatibilidad entre la legislación de un *Land* y la republicana; en estos casos la Comisión era asistida por tres delegados elegidos en el Parlamento del *Land* en cuestión.

Se trataba en todo caso, como en el supuesto de la Comisión sajona, de un órgano meramente consultivo, correspondiendo siempre la decisión final al Pleno de la Cámara popular (es decir, que se respetaba íntegramente el principio de la soberanía del órgano de representación popular), que decidía por mayoría simple (17).

De las dos Comisiones constitucionales que acabamos de citar, tan sólo la prevista en la ley fundamental de Sajonia-Anhalt entró en funcionamiento una vez; la Comisión de la *Volkskammer* jamás fue instada a hacer uso de las atribuciones a que nos referíamos, habiendo desaparecido del texto constitucional de 1968 y limitándose el Reglamento de la Cámara a prever en su artículo 28.1 la existencia, junto a otras, de una Comisión constitucional y jurídica, y el artículo 29.3 a decir que las Comisiones pueden invitar a participar en sus trabajos a expertos, ya sea con carácter permanente o transitorio (18).

Mayor actividad parece estar desempeñando la Comisión constitucional contemplada en la Constitución rumana de 1965, actualmente en vigor.

En efecto, su artículo 43.14 establece que la Gran Asamblea Nacional ejerce el control general de la aplicación de la Constitución, y añade que sólo «la Gran Asamblea Nacional decide sobre la constitucionalidad de las leyes»; precisión esta última que se estimó necesaria en cuanto que cuando se trata de la actividad de otros órganos estatales distintos a la propia GAN, existen otras vías y otros órganos llamados a garantizar el respeto a la Constitución y de la legalidad en el sentido estricto de la palabra. En este sentido, cuando los actos contrarios a la Constitución provienen de órganos subordinados a la Gran Asamblea Nacional, es al propio órgano en cuestión al que corresponde proceder en consecuencia; en el caso de que no lo haga, corresponde intervenir al órgano superior, y sólo en última instancia está llamado a intervenir el Parlamento. Por el contrario, cuando se trata de la posible inconstitucionalidad de una ley de la Gran Asamblea Nacional, tan sólo ésta es

(17) S. MAMPEL: *Die sozialistische Verfassung der DDR*, Frankfurt am Main, 1972, págs. 920 y sigs.

(18) *Geschäftsordnung der Volkskammer der DDR*, de 7 de octubre de 1974.

competente para adoptar las medidas oportunas en orden a restablecer la constitucionalidad.

Pues bien, en lo relativo al control de la constitucionalidad de las leyes, la propia Constitución, en su artículo 53, revisado por la Ley de 18 de marzo de 1975, así como los artículos 21, 22, 23, 25 y 29 del Reglamento de la Asamblea Nacional, prevé la existencia de una Comisión constitucional y jurídica, elegida por el Pleno de la Cámara con una duración equivalente al período parlamentario, con vistas a ayudar a la Gran Asamblea Nacional en el desempeño de su función de control.

Al igual que preveían las dos Constituciones germanas anteriormente citadas, y con objeto de facilitar e institucionalizar la colaboración de expertos en los trabajos de la Comisión, en el mismo artículo 53 se establece que pueden formar parte de la misma especialistas, aunque no sean diputados, siempre que no superen un tercio del número total de miembros de la Comisión (en la actualidad, de un total de veintiún miembros, quince son diputados y seis especialistas: tres profesores de Derecho, uno ex procurador general y dos antiguos profesores de Derecho).

El control es ejercido no sólo sobre las leyes propiamente dichas, sino también sobre los decretos que contienen normas con valor de ley adoptadas por el Consejo de Estado y sobre las decisiones del Consejo de Ministros. En el caso de las leyes de la GAN es la propia Asamblea la llamada desde un principio a decidir sobre la base de los informes de la Comisión; en los otros dos supuestos, la GAN tan sólo interviene en el supuesto de que los órganos en cuestión hicieran caso omiso de las conclusiones de la Comisión constitucional.

Bien entendido que nunca la Comisión constitucional será competente para decidir por sí misma sobre la constitucionalidad; la Constitución rumana es en este punto muy clara, en cuanto que el citado artículo 53 dice que la Comisión presenta «informes u opiniones» (*rapoarte sau avize*) en relación con la constitucionalidad de las leyes, siendo así que, siguiendo a T. Draganu, en el ordenamiento rumano «informes y opiniones» constituyen siempre actos de procedimiento que preceden a la adopción de una decisión propiamente dicha, es decir, preceden siempre a una decisión que produce efectos jurídicos, pero no pueden dar lugar por sí mismas a tales efectos.

Los autores socialistas se refieren a la experiencia rumana diciendo que en dicho ordenamiento no existe una censura de los actos del órgano representativo supremo por parte de otro órgano del Estado, a diferencia de lo que sucede en los países de democracia liberal, sino que la Comisión constitucional desempeña una función de apoyo a dicho órgano supremo a la hora de eliminar las deficiencias «que se deslicen» en las leyes ordinarias,

con lo que a la postre no hace sino contribuir al fortalecimiento de la legalidad socialista (19).

Ante tales razonamientos no debe sorprender el que en otros países, como Bulgaria, o en la propia Unión Soviética, se hicieran sugerencias en el sentido de proponer la creación de órganos similares (20).

3. El Consejo constitucional húngaro, aunque es un órgano extraparlamentario, está en la línea de las Comisiones aludidas en el párrafo anterior, hasta el punto de que algún comentarista, como K.-J. Kuss, dice que es un «desarrollo de la Comisión constitucional rumana, al ser su independencia respecto de la Asamblea representativa no solamente no proclamada, sino excluida de manera expresa», y al contemplarse explícitamente su responsabilidad ante el órgano representativo supremo, al que debe rendir cuentas periódicamente (21).

Fue introducido el Consejo constitucional húngaro, como órgano llamado a poner en práctica un cierto control *a posteriori*, por una reforma constitucional de 1983, que modificó la Constitución de 1949, aún en vigor, en el sentido siguiente:

Artículo 21.3: La Asamblea Nacional húngara elige un Consejo constitucional. El Consejo constitucional supervisa la constitucionalidad de las normas jurídicas y de las directrices jurídicas. Puede suspender la vigencia de las disposiciones, con la salvedad de las normas jurídicas emanadas de la Asamblea Nacional o del Consejo presidencial, así como las directrices y otras decisiones del Tribunal Supremo.

Artículo 21.4: Todos tienen el deber de facilitar los documentos exigidos por las Comisiones parlamentarias o por el Consejo constitucional, así como el de prestar declaración ante este último.

La Constitución húngara sería objeto de desarrollo poco más tarde por una ley sobre el Consejo constitucional, de 26 de abril de 1984, además de por el Reglamento de la Asamblea Nacional, revisado en 1985, cuyo capítulo VIII lleva el epígrafe «La actividad del Consejo constitucional» (22).

(19) N. PRISCA: *Drept Constitutional*, Bucarest, 1977, págs. 53-57. MURARU: *Op. cit.*, págs. 107-108.

(20) Kuss: *Op. cit.*, pág. 345.

(21) Para J. Łentowski se trata, lisa y llanamente, de una «comisión especial del Parlamento; véase su artículo *Konstitucionnyj Tribunal v Pol'se*, en «Sovremennoe Pol'skoe Pravo», 1986, pág. 5. Kuss: *Op. cit.*, pág. 366. Véase también el número 5 de 1984 de la publicación mensual «Recht in Ost und West», págs. 224 y 225, así como el número 6 de 1986, pág. 360.

(22) El texto de la Ley, en lengua alemana, está reproducido en el «Jahrbuch des öffentlichen Rechts», vol. 34, 1985, págs. 586-588. En el mismo volumen aparece el

Los miembros, entre once y diecisiete, del Consejo constitucional son elegidos por la Asamblea, a propuesta del Frente Patriótico, por un período de cinco años, es decir, la misma duración del mandato de los diputados, si bien la propia Asamblea Nacional puede poner fin a las funciones de aquéllos, colegiadamente o a título individual, «si no cumplieran debidamente sus funciones». Los consejeros tienen el mismo estatuto personal que los diputados. El presidente del Consejo, el secretario, así como la mayoría de los consejeros deberán ser elegidos de entre los miembros de la Asamblea Nacional (23).

En cuanto a las disposiciones que pueden ser objeto de control, además de las leyes de la Asamblea Nacional y de los decretos del Consejo presidencial, las disposiciones emanadas de los órganos del poder estatal o de la Administración del Estado centrales o supremos, el Consejo constitucional puede examinar las sentencias y directrices del Tribunal Supremo, así como otras disposiciones emanadas de otros órganos, incluidos los Consejos locales y sus comités ejecutivos.

Por supuesto que la decisión final sobre las leyes que a juicio del Consejo sean inconstitucionales corresponde a la Asamblea, e igualmente sucede con los decretos del Consejo presidencial.

En cuanto a las disposiciones de carácter administrativo, pueden ser suspendidas por el Consejo constitucional y, en el supuesto de que el órgano que emanó la disposición en cuestión rechazara la rectificación apuntada por el Consejo constitucional, éste se dirigirá al órgano superior correspondiente, o en su caso a la propia Asamblea legislativa, que en caso de desacuerdo adoptará la resolución definitiva.

Aunque nada dice la Constitución, ni la ley que la desarrolla, la práctica hasta este momento ha ido en el sentido de admitir el control sobre disposiciones no solamente posteriores sino también anteriores a la reforma constitucional de 1982 (24).

Además del control de oficio, es decir, a iniciativa del propio Consejo constitucional o uno de sus miembros, según el artículo 13 de la Ley de 1984 están legitimados para iniciar el procedimiento de control el Pleno de la Asamblea Nacional, sus diputados, el Consejo presidencial, el Consejo de Ministros, el presidente del Tribunal Supremo, el procurador general, los órganos centrales de las organizaciones sociales y de las cooperativas y algu-

artículo de A. ADAM, de la Universidad de Pécs, *Die Entwicklungstendenzen der Verfassung und der Verfassungsmässigkeit in Ungarn*, págs. 567-586.

(23) «Juristenzeitung», 1984, págs. 779-780, reproduce una nota de G. RÁCZ: *Einführung der verfassungsrechtlichen Normenkontrolle in Ungarn*.

(24) Kuss: *Op. cit.*, pág. 363.

nos entes locales. En cuanto a los ciudadanos, pueden dirigirse con una petición a los sujetos legitimados que acabamos de citar para que inicien el procedimiento (25).

Las quejas pueden ser rechazadas por el presidente del Consejo constitucional, el cual, en todo caso, está obligado, si el que la plantea no está legitimado para ello, a dar traslado de la queja al órgano competente.

El control incidental está previsto en el artículo 14 de la Ley sobre el Consejo constitucional húngaro, que además establece que los Tribunales y órganos constitucionales que consideren que una norma es inconstitucional, pueden suspender el procedimiento en que aquélla vaya a ser aplicada planteando inmediatamente la cuestión ante el Consejo constitucional.

El procedimiento no es público, si bien, según el artículo 11 de la ley, tanto el ministro de Justicia como el presidente del Comité Central del Control popular, el presidente del Tribunal Supremo y el procurador general pueden participar en las sesiones del Consejo constitucional, además de otras personalidades si son invitadas por su presidente, con voz pero sin voto; posibilidad esta que, por cierto, ha dado pie a algún autor para dudar de la independencia del Consejo constitucional. Por último, conviene recordar en este punto que la propia Constitución establece en su artículo 23.4 la obligación de comparecer ante el Consejo que tienen los ciudadanos cuando sean requeridos para ello.

4. Las primeras peticiones de crear un Tribunal Constitucional en Polonia datan de 1956, a iniciativa del Partido Democrático; más tarde insistirían sobre el tema autores como Siemensky o Burda, o el propio Congreso de Abogados celebrado en Varsovia en enero de 1981 (26).

Recientemente una reforma constitucional da lugar a la creación de dicho órgano en el ordenamiento polaco; aunque tiene su origen en el mismo Partido Democrático, apoyado por el movimiento Solidaridad, la inicia-

(25) El citado G. Rácz, magistrado del Tribunal Supremo húngaro, pone de manifiesto sus dudas sobre la oportunidad de negar la legitimación de los ciudadanos para dirigirse directamente al Consejo Constitucional (*op. cit.*, pág. 880).

(26) ZD. CZESZEJKO-SOCHAKI: *Trybunał Konstytucyjny PRL*, en «Państwo i Prawo», 1/1986, págs. 3-15. P. SARNECKI: *Probleme der Verfassungsgerichtsbarkeit in Polen*, en «Der Staat», 2/1985, págs. 201-210. S. LAMMICH: *Neue Institutionen im Verfassungsrecht der sozialistischen Länder Osteuropas*, en «Archiv des öffentlichen Rechts», 3/1977, págs. 441-469. J. LENTOWSKI: *Die Einführung einer Verfassungsgerichtsbarkeit in der Volksrepublik Polen*, en «Recht in Ost und West», 1/1987, págs. 24-29. K. DZIAŁOCHA: *Auf der Suche nach einer Garantie der Verfassungsmässigkeit des polinischen Rechts*, en «Osteuroparecht», 2-3/1983, págs. 77 y sigs.

tiva correspondería formalmente a los grupos parlamentarios de los tres partidos políticos presentes en el Sejm (27).

Claro que si se acepta que, como se ha dicho, la competencia nuclear de un Tribunal Constitucional es el control de constitucionalidad de las leyes, no tiene por qué sorprender la toma de postura de no pocos iuspublicistas que, a pesar de la denominación adoptada por el nuevo órgano introducido en la Constitución polaca tras la reforma de 1982, prefieren considerarlo como un «órgano constitucional casi jurisdiccional», o como un «órgano *sui generis*», o bien como un «órgano peculiar que utiliza formas jurisdiccionales», o como dice Garlicki, un órgano consultivo (28), que, a pesar de la independencia de sus componentes, no deja de ser un órgano subordinado al Sejm (28 bis).

El Tribunal Constitucional polaco está regulado en el artículo 33 *a*) de la Constitución de 1952, aún vigente, redactado en los términos siguientes:

«1. El Tribunal Constitucional decide sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros actos normativos emanados de los órganos superiores y centrales del Estado.

2. Las sentencias del Tribunal Constitucional que declaren la inconstitucionalidad de una ley deben ser sometidas a examen por el Sejm.

3. Las sentencias del Tribunal Constitucional que declaren la inconstitucionalidad o la ilegalidad de otras disposiciones normativas son vinculantes directamente y el Tribunal Constitucional utilizará todos los medios para eliminar la inconstitucionalidad.

4. Los magistrados del Tribunal Constitucional son elegidos por el Sejm entre personalidades distinguidas en el campo del Derecho.

5. Los miembros del Tribunal Constitucional son independientes y están sometidos sólo a la Constitución.

6. Las competencias, estructura y funcionamiento del Tribunal Constitucional serán regulados por ley.»

A su vez, el artículo 33 *a*) de la Constitución sería objeto de desarrollo por Ley de 29 de abril de 1985, tras dos años de debate en el Parlamento, siendo su contenido general el siguiente:

Sus doce miembros son elegidos por el Sejm de entre personas que «se

(27) SARNECKI: *Op. cit.*, pág. 206. La decisión de reformar la Constitución en este punto recibiría un fuerte impulso en el IX Congreso del POUP, en 1981. El propio primer secretario del Partido se manifestaría a favor a principios de 1982 (ŁENTOWSKI: *Op. cit.*, pág. 25).

(28) Citado en «Osteuroparecht», 1985, pág. 210.

(28 bis) F. SIEMIENSKI: *Pozycja ustrojowa i właściwość Trybunału konstytucyjnego*, en «Ruch prawniczy, ekonomiczny y socjologiczny», 4/1985, págs. 87-110.

hayan distinguido por sus conocimientos jurídicos», por un período de ocho años, renovándose por mitades cada cuatro.

Si bien, al igual que en el caso del Consejo constitucional húngaro, pueden ser revocados antes de la expiración de su mandato, la ley polaca es más exigente al respecto, pues para que se pueda producir la destitución se requiere: «la renuncia al ejercicio de las funciones de magistrado del Tribunal Constitucional, la condena en juicio o la sanción en procedimiento disciplinario o el quebrantamiento del juramento prestado al tomar posesión». No está permitida la reelección.

Pueden ser objeto de control por el Tribunal Constitucional polaco las disposiciones legislativas emanadas del Sejm o del Consejo de Estado a partir del 26 de marzo de 1982 (fecha que corresponde a la aprobación de la reforma constitucional en cuestión), así como otras disposiciones del mismo Consejo de Estado y de los órganos superiores del poder y de la Administración estatales que prescriban una conducta determinada, quedando excluidas las circulares e instrucciones que se limitan a explicar el contenido de las disposiciones normativas.

Cuando por el Tribunal Constitucional se decida que una ley o decreto del Consejo de Estado ya ratificado por el Sejm es inconstitucional, será este último el que tendrá la última palabra, pero deberá hacerlo con una mayoría agravada, a saber: dos tercios de los votos con un *quorum* de al menos la mitad del número total de diputados (29).

De todos modos, constituye una importante novedad en el «bloque soviético» la posibilidad de que el Tribunal Constitucional anule y expulse del ordenamiento, por ir contra la Constitución o contra otras leyes, disposiciones de tipo administrativo a no ser que, dentro del plazo de tres meses, el órgano que las haya emanado modifique o derogue en el sentido indicado por el Tribunal Constitucional. También cabe la posibilidad de que el Consejo de Estado o el Consejo de Ministros interpongan un recurso de reposición ante el Tribunal Constitucional. Este último puede, por lo demás, suspender la vigencia de la disposición afectada por la posible inconstitucionalidad.

Otra competencia del Tribunal consiste en decidir sobre cuestiones que le sean sometidas por el Tribunal Supremo, el Tribunal Superior Administrativo o por el Arbitraje Económico del Estado, o incluso por órganos centrales o superiores de la Administración del Estado con ocasión de procedimientos que se estén celebrando en Tribunales o en órganos a ellos subordinados. Todo ello recuerda las cuestiones de inconstitucionalidad del artícu-

(29) El nuevo artículo 33a de la Constitución polaca fue publicado en el «Dziennik ustaw», del 6 de abril de 1982.

lo 165 de nuestra Constitución o, más exactamente, el artículo 100 de la Ley Fundamental de Bonn, lo cual, como se ha señalado, no debería sorprender demasiado a la vista del Congreso celebrado en Colonia en 1984 por juristas polacos y alemanes occidentales (29 bis).

Por el contrario, sería rechazada una propuesta de introducir el control previo de los proyectos de las disposiciones normativas, así como el control de los Tratados Internacionales, a pesar de la opinión favorable de la mayoría de los autores polacos.

Al no decir nada la Constitución sobre los sujetos legitimados para plantear recurso ante el Tribunal Constitucional, la Ley de 1985, de 29 de abril, establece que el procedimiento de control puede ser iniciado de oficio, estando también legitimados: las Comisiones del Sejm, su Presidium, el Consejo de Estado, cincuenta parlamentarios, su presidente, el Consejo de Ministros, el Tribunal del Estado, el presidente del Tribunal Supremo, el presidente del Tribunal Superior Administrativo, el procurador general, el Arbitraje Económico del Estado y el Comité Ejecutivo Central del Consejo Nacional del Movimiento Patriótico de la Reconciliación Nacional. Otros organismos pueden plantear, asimismo, un recurso, sobre cuya admisión a trámite decidirá uno de los magistrados del Tribunal Constitucional.

Fueron rechazadas otras propuestas que, como la que proponía la admisión de la acción popular, intentaban ampliar el número de los sujetos legitimados para plantear el recurso de inconstitucionalidad.

Las sesiones son públicas. Un colegio *ad hoc* de cinco magistrados entiende de la constitucionalidad de las leyes, en tanto que sobre la constitucionalidad de las disposiciones de naturaleza administrativa deciden colegiadamente tres magistrados.

Por último, añadiremos que en el brevísimo período que va desde que comienza a funcionar el Tribunal Constitucional hasta agosto de 1986, de tres casos planteados, en dos fueron declaradas inconstitucionales sendas órdenes ministeriales (30).

5. Ya antes de la llamada Primavera de Praga se habían manifestado algunos juristas checoslovacos a favor de la creación de un Tribunal Constitucional, en el sentido de que, como escribía P. Peska, había que exigir la

(29 bis) El coloquio se celebró en Colonia, en los días 12 a 15 de noviembre de 1984, bajo el título «Verfassungsgerichtsbarkeit-Notwendigkeit und Auftrag». Un comentario sobre el mismo aparece en la revista «Osteuroparecht», 1985, págs. 204-210, del que es autor A. REMIN.

(30) «Recht in Ost und West», 1/1987, pág. 26.

creación de una jurisdicción constitucional, «si se quiere que el constitucionalismo no sea más que una apariencia» (31).

Lo que ocurre es que el Tribunal Constitucional finalmente introducido por la Ley constitucional de la Federación Checoslovaca, de 22 de octubre de 1968 —que contempla la creación de un Tribunal Constitucional Federal, además de un Tribunal Constitucional en cada una de las dos Repúblicas federadas—, constituye uno de los más flagrantes ejemplos de distanciamiento entre el texto y la realidad constitucional.

Por más que el tiempo transcurrido desde entonces y las críticas dirigidas a dicha institución tras el fracaso de la llamada Primavera de Praga (32) hacen pensar que la Constitución checoslovaca no va a ser objeto de desarrollo, en este punto concreto, por la ley a la que se remiten los artículos 100 y 101 de la Ley constitucional antes citada, quizá, pese a todo, merezca la pena recordar el contenido de sus artículos 86 a 101, que contemplan una organización muy próxima, sobre el papel, a la de los Tribunales Constitucionales del mundo democrático liberal; y ello a pesar de que, por las razones que apuntábamos, Checoslovaquia todavía hoy debe ser incluida entre los países pertenecientes al primero de los grupos analizados, dado que el control de la constitucionalidad sigue siendo encomendado a la propia Asamblea Federal y a los Consejos Nacionales checo y eslovaco (33).

Los magistrados del Tribunal Constitucional Federal serían elegidos por un período de siete años, pudiendo ser reelegidos una sola vez. La mitad de los jueces procederían de la República checa y la otra mitad de la República eslovaca, reflejándose también la estructura federal en el hecho de que presidente y vicepresidente del Tribunal no pueden pertenecer a la misma República.

Los magistrados serían inamovibles, pudiendo ser destituidos tan sólo en supuestos taxativamente previstos por el texto constitucional. A saber: según el artículo 99 pueden ser revocados por la Asamblea Federal en caso de procedimiento disciplinario o si han sido sentenciados en un proceso penal; también está prevista la destitución del magistrado si éste no participa en las deliberaciones del Tribunal durante más de un año.

Los doce magistrados —ocho titulares y cuatro suplentes— son elegidos

(31) P. PESKA: *Einige Aktuelle Tendenzen des sozialistischen Konstitutionalismus in der Tschechoslowakei*, en *Festschrift für G. Leibholz*, vol. I, Tübingen, 1966, páginas 229-244.

(32) GEBERT: *Op. cit.*, pág. 7. KUSS: *Op. cit.*, nota 33.

(33) En «*Jahrbuch des öffentlichen Rechts*», 1971, 2, págs. 145-177. H. ROUSSILLON: *Le problème du contrôle de la constitutionnalité des lois dans les pays socialistes*, en la «*Revue de droit public*», enero-febrero de 1977, págs. 55-127.

por la Asamblea General por un período de siete años, entre ciudadanos mayores de treinta y cinco años que tengan una formación jurídica superior y al menos diez años de experiencia en el ejercicio de una profesión jurídica.

Sus competencias están recogidas en el artículo 87 y siguientes de la Ley constitucional de 1968, y entre ellas destacan las siguientes:

Decidir: a) Sobre la constitucionalidad de las leyes de la Asamblea Federal; b) sobre la conformidad de las leyes constitucionales del Consejo Nacional checo o del Consejo Nacional eslovaco con la Constitución federal, sobre la conformidad de las leyes de los Consejos Nacionales con la Constitución federal, y c) sobre la conformidad con la Constitución federal y con las leyes federales de los decretos del Gobierno y otras disposiciones.

También decide en los supuestos de conflictos de competencias entre los órganos de la Federación y los de las Repúblicas, así como en los que se produzcan entre las dos Repúblicas.

Están legitimados para acudir ante el Tribunal Constitucional: a) Una Cámara de la Asamblea Federal o el Gobierno Federal; b) el Consejo Nacional checo, el Consejo Nacional eslovaco o los Gobiernos de las dos Repúblicas, y c) un Tribunal o el *prokuror general*.

En algunos supuestos también estarían legitimados los particulares.

Según el artículo 90.1 de la citada Ley constitucional, si el Tribunal encontrara una discrepancia entre las disposiciones antes citadas y la Constitución, suspendería dichas disposiciones, estando los órganos que las hubieran emanado obligados en el plazo de seis meses a revisarlas poniéndolas de acuerdo con la Constitución federal o en su caso con las otras leyes federales. De no ser así quedarían anuladas dentro de los seis meses siguientes a la publicación en el *Boletín Oficial* de la sentencia del Tribunal Constitucional.

6. Conviene decir, también, que si se decidiera reformar la Constitución soviética en el punto objeto de nuestra atención, es posible encontrar en la propia historia constitucional de la URSS un interesante precedente de función consultiva en relación con el control de, o mejor, «la vigilancia» sobre la constitucionalidad, llevada a cabo por un órgano judicial, a la sazón el Tribunal Supremo de la URSS.

Aun teniendo presente la maraña de disposiciones que regulaban la organización y las funciones del Tribunal Supremo de la URSS, en general y por lo que se refiere a aquella época, se puede afirmar que éste es objeto de mención por vez primera en el Tratado que crea la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas el 30 de diciembre de 1922, cuyo artículo 12 decía que «con el fin de consolidar la legalidad socialista en el territorio de la URSS...

se instituye cerca del Comité Ejecutivo Central de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Tribunal Supremo...» (34).

Por su parte, la Constitución de 1924, en su artículo 43, ponía entre las competencias del Tribunal Supremo «la emisión, cuando lo exigiera el Consejo Ejecutivo Central de la URSS, de dictámenes sobre la legalidad de las deliberaciones (*postanovlenie*) de las Repúblicas Federadas desde el punto de vista de la Constitución» (35).

La Constitución sería objeto de desarrollo por un reglamento (*polozenie*), aprobado por el Comité Ejecutivo Central el 12 de noviembre de 1923 (36); a su vez, el artículo 19 del Reglamento se remitía a una instrucción (*nakaz*), que sería aprobada a mediados de junio de 1924.

El Tribunal Supremo de la URSS estaba entonces compuesto por el presidente, el vicepresidente, un representante del OGPU, los presidentes de las Salas de lo civil, penal, y de los transportes militares; además, y en ello se percibe un original rasgo del federalismo soviético que aún pervive hoy, de los presidentes de los cuatro —y a partir de 1925, seis— Tribunales Supremos de las Repúblicas Federadas.

Pues bien, como se ha dicho, antes incluso que en otros países europeos, se encomienda al Tribunal Supremo una cierta función, aunque limitada, en el control de constitucionalidad, al establecer el Reglamento de 1923, entre otras competencias, las de: «dar dictámenes, cuando lo solicite el Presidium del CEC de la URSS, sobre la constitucionalidad de las decisiones del Comité Ejecutivo Central y las de los Consejos de los Comisarios del Pueblo de las Repúblicas de la Unión, así como del Consejo de Comisarios del Pueblo de la URSS. Promover ante el mismo Presidium la suspensión de la vigencia de diversos tipos de disposiciones de los órganos centrales y de los comisariados del pueblo de la URSS, por ir en contra de la Constitución.» Por lo demás, nada tiene de extraño el silencio en cuanto a la posible actuación del Tribunal Supremo de la Unión como garante de derechos y libertades, si se tiene en cuenta que la Constitución de aquel año no contemplaba una «parte dogmática».

(34) De la versión original publicada en *Sbornik normaivnykh aktov po sovetskomu gosudarstvennomu pravu*, Moscú, 1984, págs. 51-53: «V celjach utberzdenija revoliucionnoj zakonnosti na territorii Cojuza Sovetskich Socialisticeskich Respublik... ucrezdaetca pri Central nom Ispolnitel nom Komitete Sojuza Sovetskich Socialisticeskich Respublik Verchobnyj Sud...»

(35) *Ibidem*, págs. 55-65: «Dača zakliucenij po trebovaniju Central'nogo Ispolnitel'nogo Komiteta Sojuza Sovetskich Socialističeskich Respublik o zakonnosti tech ili inych postanovlenij sojusnyh respublik s tocki srenija Konstitucii.»

(36) B. A. MITROFANOV: *Pervoe plenarnoe zasedanie Verchovnogo Suda SSSR*, en «Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo», 4/1984, págs. 108-112.

La vigilancia sobre la constitucionalidad de las disposiciones normativas fue, para algunos comentaristas, la más importante de las funciones realizadas entonces por el Tribunal Supremo (37). A ella se refería su primer presidente, A. Vinokurov, al decir que el Tribunal Supremo tenía entre otras funciones la de vigilar la actividad constitucional de los órganos centrales de la URSS y de las Repúblicas (38). Y, por su parte, el comisario de justicia de la República socialista de Ucrania, N. A. Skriplík, declaraba que entre las tareas del Tribunal Supremo figuraba la de defender la Revolución de todos aquellos que intentaban hacer tambalear las bases de la Constitución (39).

Ciertamente, el procedimiento de control, o de vigilancia constitucional, tan sólo podía ponerse en marcha, además de por el propio Tribunal Supremo, por el Presidium del Comité Ejecutivo Central y por los órganos supremos del poder estatal; además, como dice Schröder, esa competencia se veía debilitada por el hecho de que el *prokuror* podía dirigirse ante el Presidium del CEC planteando una «protesta» contra las decisiones del TS. De ahí que algunos autores pusieran en tela de juicio su calidad de verdadero Tribunal y prefirieran darle la consideración de mero órgano asesor del CEC.

Como quiera que sea, sólo en 1928 habían sido ya sometidos a la «vigilancia constitucional» del Tribunal Supremo más de seis mil actos. Entre ellos, fueron presentadas protestas contra ochenta y seis actos de los comisariados del pueblo y de los órganos centrales de la Unión, emitiéndose once dictámenes sobre la constitucionalidad de una serie de decisiones del Comité Ejecutivo Central y de los Consejos de los comisarios del Pueblo de las Repúblicas federadas. Por otro lado, según los datos que se conocen, entre 1924 y 1925 el Presidium del CEC dio su conformidad a veintitrés de treinta —es decir, el 77 por 100— de las objeciones planteadas por posible inconstitucionalidad (40).

De hecho esa función de vigilancia sobre la constitucionalidad no dejó de despertar una cierta hostilidad, que llegaría incluso a un intento de abolir el Tribunal en 1928; intento del que, sin embargo, saldría el Tribunal Supremo fortalecido al ver ampliadas sus competencias en un nuevo Reglamento de 24 de mayo de 1929, al ponerse en manos del presidente del Tribunal

(37) F.-CH. SCHRÖDER: *Das Oberste Gericht der UdSSR*, Tübingen, 1983, páginas 11-12.

(38) MITROFANOV: *Op. cit.*, pág. 110: «... Verchovny Sud Sojuza imeet esce funkcii... konstitucionno-konsul'tativnye po nadzoru za konstitucionnost'ju dejstvij central'nyh organov Sojuza i sojuznyh respublik.»

(39) *Ibidem*: «Zadaca Verchovnogo Suda Sojuza, zascita zakona, zascita revolucii ot vcech pytajuscichsja pokolevat' osnovy konstitucii.»

(40) MALEIN: *Op. cit.*, pág. 10. M. FINCKE: *Handbuch der Sowjetverfassung*, volumen II, Berlín, 1983, págs. 1124-26.

Supremo la competencia para proponer a los presidentes de los Tribunales Supremos de las Repúblicas federadas el examen de la constitucionalidad de sentencias ya firmes (41).

El Tribunal Supremo continuaría aún su actividad de «vigilancia de la constitucionalidad» hasta mediados de la década de los años treinta. Finalmente, la Constitución de 1936 acabaría con la experiencia al guardar silencio en la materia (42).

De todos modos, la experiencia soviética no pasaría inadvertida para otros países socialistas; y, años más tarde, se manifestarían algunos autores en relación con esa función «consultiva» atribuida al Tribunal Supremo en el sentido de que, como escribía Rozmaryn, nada habría que objetar para su existencia en un Estado socialista, puesto que «no es posible sostener que tal instituto atentara a la posición soberana del órgano representativo supremo» (43).

CONSIDERACIONES FINALES

Los inconvenientes de la técnica consistente en encomendar el control o la «vigilancia de la constitucionalidad» a la propia Asamblea Suprema han sido puestos de relieve por cada vez más amplios sectores en el mundo socialista, al considerar que un control ejercido por el órgano representativo supremo, o por su Presidium, no puede ser eficaz, tal y como señalaba el polaco Sieminski al defender la introducción de un Tribunal Constitucional y afirmar que la existencia de tal órgano especializado e independiente no iría contra el principio de la soberanía del Sejm, ya que tan sólo éste sería titular de la soberanía en cuanto poder constituyente, pero no como legislativo ordinario. Otros autores, como el también polaco S. Gebethner, proponían con motivo de la discusión de la reforma constitucional de 1982 que, en el caso de que el Tribunal Constitucional proclamara la inconstitucionalidad de una ley, tuviera el propio pueblo, directamente, la última palabra por medio de un referéndum (44). Y el húngaro K. Pikler, por su parte, en una monografía dedicada a los Tribunales Constitucionales existentes en las democracias «burguesas», aun admitiendo que las actuales fórmulas, tal y como son apli-

(41) FINCKE: *Ibidem*.

(42) M. FINCKE: *Die Kontrolle der sowjeitschen Verwaltung*, en «Jahrbuch für Ostrecht», vol. VI, 1966, pág. 147.

(43) BISCARETTI DI RUFFIA y ROZMARYN: *La Constitution comme loi fondamentale dans les États de l'Europe occidentale et dans les États socialistes*, París, 1966, pág. 111.

(44) LAMMICH: *Op. cit.* KUSS: *Op. cit.*, pág. 361.

casas en los países de nuestra área, no pueden ser aceptadas en los países socialistas, sin embargo, admite la posibilidad de algún tipo de jurisdicción constitucional, siempre que, añade, no sea independiente del Parlamento y que su jurisdicción «no contradiga la actividad parlamentaria» (45).

Pero, sin perjuicio de que da la impresión de que la doctrina no parece haber resuelto satisfactoriamente el problema de la contradicción entre el principio de la supremacía del órgano parlamentario con la existencia de un Tribunal Constitucional verdaderamente independiente, es lo cierto que, aunque las Constituciones no lo prohíben expresamente —excepcionalmente sí lo hacía el artículo 89 de la Constitución alemana de 1949—, por regla general se sigue estimando inadmisibles, según las tesis oficiales, que en un Estado socialista el control de constitucionalidad de las leyes se lleve a cabo por un Tribunal, y ello porque continúa siendo un dogma inatacable la consideración de la Asamblea representativa como un órgano supremo del poder estatal que ocupa la cúpula en la organización del Estado y, en consecuencia, se estima que es el único órgano en principio competente para dictar leyes y para controlar la actividad de los demás órganos. Ello, entre otras cosas, excluye la posibilidad de que los otros órganos, ni siquiera los Tribunales, controlen los actos de la Asamblea representativa suprema, a la que, precisamente por su supremacía, le corresponde ejercer las funciones estatales, por más que encomiende la función ejecutiva y la función jurisdiccional a unos órganos que le están estrictamente subordinados.

En realidad, en lo fundamental siguen teniendo vigencia las palabras del que más tarde sería máximo dirigente durante años de la RDA, W. Ulbricht, al atacar en el *Land* de Sajonia-Anhalt una iniciativa democristiana que proponía la creación de un Tribunal Constitucional; el dirigente comunista alemán escribía en *Neues Deutschland*: «La Unión Demócrata Cristiana, bajo el influjo de fuerzas grancapitalistas, ha estimado necesario exigir la creación de un Tribunal del Estado, es decir, ha intentado limitar los derechos del Parlamento» (46).

Por lo demás, se dice, si las Constituciones establecen el principio de la independencia de los jueces y de que éstos sólo obedecen a las leyes, no es solamente con el fin de defender a esos jueces contra las posibles presiones de que puedan ser objeto por parte de los órganos administrativos, sino también para subrayar el deber positivo que los jueces tienen de obedecer las leyes que hubieran sido adoptadas por el órgano supremo del poder estatal.

(45) Citado por O. BIHARI, en *The constitutional model of socialist State organisation*, Budapest, 1979, pág. 315.

(46) En el número correspondiente al 6 de enero de 1947.

De ahí, pues, de esa inadmisibilidad implícita de un Tribunal Constitucional, inadmisibilidad que es la regla en los países en cuestión, el que muchos de éstos sigan —por cierto como otros países de democracia liberal— optando por encomendar el control de la constitucionalidad a la propia Asamblea Suprema, o a su órgano permanente; es decir, la fórmula del «control político» de que habla Hauriou, o «control jurídico no jurisdiccional», como prefieren decir otros, con todas sus ventajas e inconvenientes, que no son pocos; entre ellos no siendo el menor el de ser juez y parte al mismo tiempo.

Se sigue manteniendo que el control ejercido por el propio Parlamento sobre la constitucionalidad de las leyes que han sido aprobadas por el mismo es un control auténtico, «un autocontrol que garantiza más que ningún otro la defensa de la Constitución», al ser por regla general el propio órgano representativo supremo el que vota exclusivamente la Constitución y sus eventuales revisiones, lo que, se dice, le colocaría en condiciones óptimas para apreciar la posible contradicción entre la ley política fundamental y las leyes ordinarias. Por lo demás, se suele añadir por los autores en cuestión como argumento a favor del autocontrol parlamentario en los Estados socialistas, a diferencia de lo que ocurre en los demoliberales, es posible la revocación de los diputados en cualquier momento de su mandato, permitiendo así un control por los propios electores, lo cual vendría a ser como una garantía indirecta, a modo de control por la opinión, de que los diputados respetarán la Constitución en su actuación como legisladores (47).

En realidad esa supremacía de la Asamblea representativa suprema no cede ni siquiera en las dos experiencias más recientes —el Consejo Constitucional húngaro y el Tribunal Constitucional polaco—, en la medida en que las decisiones de uno y otro órgano que declaren la inconstitucionalidad de una ley deben ser sometidas a la Asamblea Nacional o al Sejm, respectivamente, para que éstos se pronuncien al respecto. Por ello no es de descartar el que, en su caso, los dirigentes soviéticos se inclinen por alguna de estas variantes, puesto que la última palabra no dejaría de tenerla el Soviet Supremo (*).

A ello habría que añadir la presencia de indicios que dan pie para pensar que la existencia de los órganos en cuestión, más que como garantía de los

(47) MURARU: *Op. cit.*, pág. 99.

(*) Finalizada la redacción de estas líneas, la revista *Sovietskoe Gosudarstvo i Pravo* ha publicado un artículo en el que el autor, vinculado a la Academia de Ciencias Sociales del Comité Central del PCUS, tras exponer las diferentes formas de control de constitucionalidad en los países socialistas, parece inclinarse por la fórmula polaca. Véase, en el número correspondiente a mayo de 1987, *Kontrol'za sootvetsviem normativnyx aktov Konstitucii v PNR*, págs. 119-25.

derechos debería ser interpretada en el sentido de la búsqueda de un incremento de la eficacia en el funcionamiento del sistema y de una mayor racionalización; o, como se ha dicho refiriéndose a las recientes experiencias húngara y polaca, más bien para salvaguardar las reformas administrativas y económicas que se están poniendo en práctica en uno y otro país que para proteger propiamente los derechos de los ciudadanos. Entre otras cosas porque, independientemente de que, por ejemplo, el funcionamiento de una jurisdicción administrativa —como sucede con el Tribunal Superior Administrativo en Polonia— pueda suponer un «comienzo para la garantía institucional de los derechos fundamentales» (48), tal protección, se dice, es perseguida en estos países por otros medios; lo que hace difícilmente admisibles sugerencias, como la realizada por J. Stembrowicz, en el sentido de la introducción de una especie de amparo para proteger los derechos políticos de los ciudadanos (49).

(48) K.-J. Kuss: *Verwaltungsrechtsschutz in Südosteuropa*, en «Archiv des öffentlichen Rechts», 3/1986, pág. 438.

(49) Véase «Osteuroparecht», 1985, pág. 208.