

## Rusia y las antiguas Repúblicas Soviéticas

*«L'Union soviétique n'est pas un pays semblable aux autres. C'est presque un continent où se rencontrent l'Europe et l'Asie. L'Union soviétique n'est pas un Etat semblable aux autres. C'est presque un Empire, dans un monde où les empires se sont évanouis. Ce n'est pas, en fin, un Etat conforme à sa légende. Pour la légende, c'est l'Etat des travailleurs, ouvriers et paysans. Mais la vérité veut que ce soit, d'abord, un Etat des nations»*

*(L'empire éclaté, Hélène Carrère d'Encausse)*

Sumario: **RUSIA:** I. INTRODUCCIÓN: RUSIA EN EUROPA.—II. LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA URSS: UNA FICCIÓN FEDERAL.—III. LA DESINTEGRACIÓN DE LA URSS.—IV. LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA ACTUAL FEDERACIÓN DE RUSIA.—V. EL SISTEMA FEDERAL RUSO.—5.1. Sujetos de la Federación y distribución de poder.—5.2. La estructura de poder en los sujetos de la Federación.—5.3. El desarrollo pendular del federalismo ruso.—5.4. Sujetos de la Federación y legislación federal.—5.5. Conclusión.—VI. EL PODER LOCAL.—6.1. Constitución de la Federación de Rusia y autogobierno local.—6.2. La búsqueda de un nuevo régimen local.—6.3. La estructura de gobierno local.—6.4. La libertad de las autoridades locales.—6.5. Conclusión.—VII. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL.—7.1. El Tribunal Constitucional Federal.—7.2. Los tribunales constitucionales de los sujetos de la Federación.—VIII. VALORACIÓN FINAL.

**OTRAS REPÚBLICAS:** I. ARMENIA.—II. AZERBAIJÁN.—III. BIELORRUSIA.—IV. GEORGIA.—V. KAZAJSTÁN.—VI. KIRGUIZISTÁN.—VII. MOLDAVIA.—VIII. TAYIKISTÁN.—IX. TURKMENISTÁN.—X. UCRANIA.—XI. UZBEKISTÁN.

---

★ Pablo García Mexía, Letrado de las Cortes Generales y Director de Syntagma, Centro de Estudios Estratégicos. Jorge Villarino Marzo, Letrado de las Cortes Generales.

## RUSIA

### I. INTRODUCCIÓN: RUSIA EN EUROPA

¿Por qué Rusia y las antiguas Repúblicas soviéticas en esta obra? Justificar la inclusión del antiguo y en parte actual territorio ruso en esta obra puede parecer una obviedad. Rusia forma parte, al menos parcialmente, de Europa y por consiguiente merece una reflexión. ¿Ha sido siempre así? Nadie lo duda en el caso de Francia, Italia, Inglaterra, Alemania, Suiza e incluso, siguiendo tesis como las de Julián Marías, se puede decir que España es la más europea de las naciones. Respecto a Rusia la cuestión es distinta. La influencia oriental manifestada en sus majestuosas y peculiares iglesias, la conocida denominación de Moscú como «la Tercera Roma» hace que la afirmación no pueda ser tan rotunda. ¿Cuándo entonces? Según Hegel fue con la enorme figura del zar Pedro I el Grande, zar que trasladó la capitalidad a la «Venecia del Norte», la puerta del Báltico, San Petersburgo, cuando Rusia hizo su entrada triunfal en Europa a comienzos del siglo XVIII. Desde entonces ha participado en y de Europa. Fue a fines del siglo XIX cuando Rusia se incorporó, como no había hecho nunca, a la civilización occidental. Novelistas como Turguenev, Dostoievski y Tolstoi, compositores como Tchaikovski y Rimsky Korsakov, científicos como Mendeleiev, contribuyeron a que la cultura rusa alcanzara un gran prestigio en toda Europa, al tiempo que, gracias a la fuerte intervención del Estado y a la llegada de capital extranjero, entraba en la era industrial<sup>1</sup>.

En la época de Catalina II<sup>2</sup>, es decir, en la época imperial clásica, la aspiración política de la nobleza no iba más allá de la autoadministración local: «denos los distritos y gobierne la capital como bien le parezca». Sin embargo, la progresiva modernización de Rusia a mediados del siglo XIX condujo a las regiones a tomar conciencia de sus intereses económicos propios y a aspirar no sólo a una autonomía en el interior de sus regiones, sino a extender sus derechos y a poder defenderlos en los órganos centrales de poder. Estas aspiraciones, unidas al apoyo de los movimientos nacionalistas, están en el origen de la ideología federalista en Rusia<sup>3</sup>. Sin embargo, a pesar de que ya en el siglo XIX se empezase a hablar de la estructura federal en Rusia el debate nunca prosperó bajo la autoridad de los zares, que incluso llevaron a cabo «un proceso de rusificación destinado a eliminar las peculiaridades nacionales»<sup>4</sup> y que antes de la Revolución rusa de 1917 sólo contemplaban

<sup>1</sup> Javier Tusell Gómez, *Historia política y social moderna y contemporánea*, t. II, 3.ª ed., Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1991.

<sup>2</sup> Para una visión histórica del federalismo ruso que vaya más allá del siglo XIX, ver Anatoli Vichnevski, «Le fédéralisme soviétique entre l'unitarisme et le nationalisme», Anne de Tinguay (dir.), *L'effondrement de l'empire soviétique*, Bruxelles, 1998.

<sup>3</sup> Anatoli Vichnevsky, *op. cit.*, p. 152. Hay que aclarar que existían diferencias de fondo entre los federalistas, que eran producto de la modernización, y los nacionalistas, que eran una reacción antimoderna.

<sup>4</sup> Paradójicamente, la idea imperial tanto en la época zarista como en el Estado multinacional de la Unión Soviética hace que hoy día la cuestión de la identidad nacional rusa sea uno de los factores de

una división de su ingente territorio en unidades administrativas conocidas como *gubernii*.

## II. LA FORMACIÓN Y EL DESARROLLO DE LA URSS: UNA FICCIÓN FEDERAL

Sin entrar en mención alguna a los acontecimientos históricos de la Revolución rusa<sup>5</sup>, en lo que nos ocupa debemos indicar que en un principio Lenin no era partidario, por supuestamente innecesario, de un sistema federal, en concordancia con la teoría marxista que veía las diferencias culturales y étnicas como distracciones de la lucha económica y social, y que asumía que el derrocamiento del capitalismo conllevaría la desaparición de las diferencias nacionales («los obreros no tienen patria...»)<sup>6</sup>. Sin embargo, tras la Revolución de Octubre tuvo que abandonar la idea de una Rusia «unida e indivisible», porque necesitaba de una alianza táctica con los nacionalismos tal y como se manifestó en la «Declaración de derechos de los pueblos de Rusia» (2 de noviembre de 1917) que declaraba la soberanía e igualdad de los pueblos de Rusia, sus derechos a la autodeterminación, separación y formación de Estados independientes<sup>7</sup>. Se trataba de una solución provisional a la cuestión nacional<sup>8</sup>. Precisamente con la finalidad de evitar la ruptura, los bolcheviques necesitaron de unos principios legales y teóricos en los que basarse; así, la «Declaración de derechos del pueblo trabajador y explotado» fue aprobada el 23 de enero de 1918 con la mención a la República Soviética Federal Socialista Rusa. Los principales aspectos de esta declaración fueron absorbidos por la Constitución de la República Soviética Federal Socialista Rusa de 10 de julio de 1918, en la que se recogía algún aspecto como que las regiones autónomas formaban la citada República sobre la base de la Federación, si bien no se establecía propiamente un contenido de la misma<sup>9</sup>.

---

mayor debate y complicación. William Wohlforth y Tyler Felgenhauer, «Self-Determination and the Stability of the Russian Federation», en Wolfgang Danspeckgruber (ed.), *The Self-Determination of Peoples. Community, Nation and State in an Interdependent World*, Boulder, Colorado, London, Lynne Rienner, 2002.

<sup>5</sup> Entre los muchos libros que se podrían recomendar sobre la Revolución rusa, escogemos una obra clásica como la de Edgar Hallet Carr, *La Revolución bolchevique*, Alianza, Madrid, 1973.

<sup>6</sup> G. Allan Tarr, «Creating federalism in Russia», en Neil Colman McCabe (ed.), *Comparative Federalism in the Devolution Era*, Lexington Books, p. 149. También Anatoli Vichnevsky, *op. cit.*, p. 157.

<sup>7</sup> En los años posteriores a 1917, siguiendo a Carlos Taibo, podemos señalar tres vías de resolución de los problemas de la estatalidad y la independencia: algunos territorios accedieron a la independencia, casos de Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania y Polonia; otros gozaron de un período relativamente largo de independencia (Armenia, Azerbaián, Bujará, Georgia, Jiva y Ucrania), y otros apenas gozaron de episódica independencia (Bashkiria, Bielorrusia, Crimea o Tartaria). Carlos Taibo, «Federalismo y cuestión nacional en la Unión Soviética», en Alfons Cucó, Joan Romero y Joaquín Farinós (eds.), *La organización territorial del Estado. España en Europa*, Universitat de Valencia, 2002, pp. 144-145.

<sup>8</sup> Marie-Elisabeth Baudon, «Constitutions et souveraineté dans la Federation de Russie», *Civitas Europa*, núm. 3, septiembre de 1999, p. 184.

<sup>9</sup> La Constitución rusa de 1937, a diferencia de las Constituciones rusas de 1918 y 1925, no hacía indicación directa a la estructura federal del Estado. Marie-Elisabeth Baudoin, *op. cit.*, p. 184.

El 30 de diciembre de 1922, el primer Congreso de Soviets de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (en adelante URSS) aprobó el Tratado y Declaración de la formación de la URSS (con Rusia, Ucrania, Bielorrusia y la República Federal de Transcaucasia), ejerciendo una labor de verdadera «asamblea constituyente»<sup>10</sup>, naciendo así uno de los grandes gigantes de la Historia. Este nuevo Estado, conforme a la Constitución de la URSS de 31 de enero de 1924, edificaba la distribución territorial del poder sobre los principios de voluntariedad, igualdad y libertad de secesión de la URSS.

De este modo, durante décadas la URSS se concibió como una Federación basada en el citado Tratado con Repúblicas federadas, Repúblicas autónomas y regiones autónomas. La Federación de Rusia por su parte (que formaba parte de la URSS) se concebía como una Federación basada en la autonomía. Sin embargo, a pesar de los nominalismos, un verdadero análisis de la Unión Soviética pone de manifiesto la interacción de tres rasgos: el unitario, que se pone de manifiesto en el centralismo derivado de la labor del Partido Comunista, con la figura de Stalin como Comisario del Pueblo para las Nacionalidades; el federal, debido a la existencia de una base contractual, y el confederal, manifestado en el derecho a la libre secesión de la unión.

Del mismo modo que la Constitución de 1924, la estalinista de 1936<sup>11</sup> y la auspiciada por Brezhnev en 1977 también proclamaban la URSS como un Estado Federal. Planteemos una doble visión de todos estos años: desde el punto de vista constitucional (a) y desde el punto de vista fáctico (b).

- a) La Federación soviética tenía en el plano constitucional algunos rasgos que, con García Pelayo, podemos considerar cuanto menos peculiares<sup>12</sup>:
  - Existen una serie de categorías político-administrativas inferiores a los Estados miembros (Repúblicas autónomas, regiones autónomas<sup>13</sup> y distritos nacionales) pero que no tienen una naturaleza de división meramente administrativa por cuanto participan de la voluntad federal mediante su participación en el Soviet de las Nacionalidades<sup>14</sup>. Especial mención hay que hacer a las Repúblicas autónomas que, a pesar de estar integradas en las Repúblicas federadas, sin embargo tienen una directa vinculación con la Unión: participan en la formación de la voluntad de la Unión a través del Soviet de las Nacionalidades y sus derechos y su estructura constitucional están establecidos y garantizados en la propia Constitución federal.

<sup>10</sup> Manuel García Pelayo, *op. cit.*, p. 581.

<sup>11</sup> El artículo 13 de la Constitución de la URSS de 1936 la definía como «un Estado Federal fundado en la unión voluntaria de las Repúblicas socialistas soviéticas, iguales en Derecho».

<sup>12</sup> Manuel García Pelayo, *Derecho Constitucional Comparado*, Alianza Editorial, 1987, pp. 590 y 591.

<sup>13</sup> Tenían una naturaleza principalmente étnica.

<sup>14</sup> El Soviet de las Nacionalidades era una Cámara Federal y se componía de representantes de las unidades federadas, elegidos por el cuerpo electoral de éstas a razón de veinticinco representantes por República, que fueron aumentados a treinta y seis en el texto de 1977.

- La Constitución podía ser reformada sin intervención de los Estados miembros.
- Admite el derecho de secesión.
- El centralismo económico a través de la planificación es total, con lo que las posibilidades de desarrollo de las nacionalidades en cualesquiera otros aspectos se ven condicionadas.
- Tras la reforma constitucional de 1944, que posteriormente fue mantenida en la Constitución de 1977, los asuntos exteriores y la defensa quedan a disposición de las Repúblicas federadas. De hecho, y a título de ejemplo, Bielorrusia y Ucrania obtuvieron su asiento en la ONU.

En cuanto a la distribución competencial podemos señalar algunos de los principales derechos de las Repúblicas federadas, como la protección por parte de la Federación de los derechos soberanos remanentes de las competencias de la Federación (art. 15) o el derecho de conservación de su territorio (art. 18). Por lo que concierne a algunos de los deberes: las constituciones de las Repúblicas federadas no sólo han de ser acordes con la de la Unión, sino que las líneas de su estructura política se encuentran incluidas en ésta (arts. 16, 57 a 63 y 79 a 88); sus normas jurídicas están bajo la supervisión del Derecho federal en caso de discrepancia (arts. 19 y 20); las Repúblicas federadas están obligadas a actuar como ejecutoras de las decisiones legislativas y ejecutivas de la URSS (arts. 53, 78 y 85).

- b) De hecho, sin embargo, la situación era muy diferente de lo que hasta ahora pudiera parecer. Sólo en los años veinte se puede hablar de un desarrollo federal con la sucesiva formación, en el marco de las Repúblicas de la URSS, de numerosos distritos, regiones y municipios. A finales de los años veinte, sin embargo, los síntomas demostraban lo contrario. N. Alekseev escribía en 1927, «todo eso que dice el gobierno soviético del federalismo es un puro engaño inventado por los hombres rusos para los hombres estúpidos». Durante los años treinta, bajo la dictatorial figura de Stalin, el sistema administrativo y de gestión conllevó una significativa restricción de los derechos de las diferentes Repúblicas, que tenía como principales exponentes las numerosas leyes sobre materias que eran competencia de las Repúblicas de acuerdo con lo dispuesto por las respectivas constituciones. Efectivamente, fue Stalin quien acabó con cualquier idea de una verdadera construcción federal de la URSS. Durante el proceso de centralización administrativa de los años treinta ambos sistemas de autogobierno local y nacional fueron materialmente eliminados. A Stalin le preocupaba particularmente el tema de las nacionalidades y se enfrentó a las tesis socialdemócratas de Otto Bauer. Su problema radicaba en coordinar, por un lado, la emancipación nacional con la unidad y la centralización del movimiento revolucionario y, por otro, la unidad del sistema con la diversidad de desarrollo de los grupos

nacionales. La primera cuestión la resuelve con un partido único, indivisible y centralizado, el partido comunista, que es el verdadero sujeto de la vida política y que hace inocua la formal autonomía de los sujetos de la Federación<sup>15</sup>; la segunda mediante un sistema variable y complejo sobre la esfera de la autonomía de acuerdo con el grado de desarrollo de cada unidad nacional. Robert Sharlet hace una gráfica descripción de lo que fueron los años estalinistas: «Durante la mayor parte del siglo XX, el federalismo ruso ha significado algo de autonomía cultural, una descentralización económica marginal y un férreo control centralizado sobre el quehacer político a través de un régimen autoritario de partido único»<sup>16</sup>. En fin, incluso el citado derecho de secesión fue corregido mediante la tesis de que era inviable la existencia de Repúblicas soviéticas independientes sin el apoyo de Rusia<sup>17</sup>.

Bajo los mandatos de Krushev y Breznev, y a pesar de unos primeros momentos de suavización que tuvieron como punto de partida el famoso discurso de Krushev en el XX Congreso del Partido Comunista, en el que también se denunciaron los abusos de Stalin en las políticas de las nacionalidades, y que se manifestó en aspectos como una mayor atención a las naciones no rusas<sup>18</sup>, la tendencia fue en realidad similar y el poder político y económico pertenecía al poder central de la URSS. De este modo, hay datos de que a mediados de los ochenta, entre el 85 y el 90 por 100 de las principales fuentes de producción estaban bajo supervisión de los Ministerios Centrales, e incluso en algunas regiones como Carelia lo estaban en un 98 por 100.

En el plano constitucional, y aunque en principio las diferencias pudieran parecer escasas, es de destacar algún aspecto como la redacción del artículo 73 de la Constitución de 1977, en el que se enumeran las competencias federales y cuyo carácter eminentemente abierto hace que abarque la práctica totalidad de las materias. Lo cierto es que el propio texto constitucional ponía de manifiesto las contradicciones entre unas proclamaciones aparentemente federalizantes y una serie de cláusulas que daban pie a que la realidad nos mostrase un Estado unitario y fuertemente centralizado. Así, siguiendo a Álvarez Conde, podemos señalar algunos de esos puntos: el artículo 70, cuando habla de «un Estado multinacional, federal y unido», en las relaciones entre el sujeto central y los descentralizados combina el reconocimiento del derecho de segregación con mecanismos de control absoluto en todos los pode-

---

<sup>15</sup> Sólo en las épocas posteriores a Lenin y Stalin los oficiales regionales del partido gozaron de una libertad limitada en la implementación de la política del Kremlin. G. Allan Tarr, *op. cit.*, p. 151.

<sup>16</sup> Robert Sharlet, *The Prospects for Federalism in Russian Constitutional Politics*, Publius, 1994.

<sup>17</sup> Manuel García Pelayo, *op. cit.*, pp. 579 y 580.

<sup>18</sup> Carlos Taibo, *op. cit.*, p. 145. Prueba de la desrusificación fue la transferencia de Crimea a Ucrania, que había formado hasta entonces parte de Rusia. A finales del año 2005, y con motivo de la guerra sobre los precios del gas, Ucrania ha sugerido que si no se alcanzaba un acuerdo sobre la materia se revisarían los precios de arrendamiento de la base naval rusa de Sebastopol (Crimea), lo que ha tenido como respuesta de Rusia amenazar con una reclamación territorial sobre la región.

res; o la contradicción entre el Estado federal y el fundamental principio del «centralismo democrático» que suponía la no descentralización del ejercicio del poder, trasladable a la reiterada existencia de un partido único. Como dijera Kux, «en los hechos cualquier ciudad estadounidense disfruta de una medida mayor de independencia y autogobierno que una República soviética»<sup>19</sup>. En fin, siguiendo a Oehling Ruiz, la URSS fue «un férreo Estado unitario con demarcaciones administrativas de apariencia federal y unido por la férrea disciplina de partido»<sup>20</sup>.

### III. LA DESINTEGRACIÓN DE LA URSS

Escribía Norberto Bobbio a principios de los noventa que «la mayor utopía de la Historia», la crisis que afectó a la URSS y a toda la Europa Oriental, se manifestó en la época de Gorbachov también en todo lo referido a la organización territorial del Estado. Las progresivas medidas de liberalización y transparencia se encontraron con las reivindicaciones nacionalistas. Producto, como han señalado algunos autores, de que «el más importante legado de la era soviética fue un fuerte sentimiento de identidad nacional entre los pueblos no rusos de la Unión Soviética de Rusia»<sup>21</sup>. Aunque los conflictos se sucedieron desde 1986, con el Cáucaso y el Báltico como principales exponentes, algunos con derramamiento de sangre como en el caso de Kazajistán, todavía el 2 de noviembre de 1987, en la celebración de la Revolución de octubre, Gorbachov afirmaba: «Camaradas, tenemos el derecho a decir que hemos solventado la cuestión de las nacionalidades»<sup>22</sup>. Las Repúblicas autónomas, a las que Gorbachov ya había otorgado alguna concesión en materia de poder local a finales de los ochenta<sup>23</sup>, reivindicaban una igualdad en derechos con las Repúblicas federadas de la Unión, lo que se materializó a través de la Ley de la URSS de 26 de abril de 1990 «sobre la delimitación de competencias entre la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas y los miembros de la Federación». Esta actitud del centro provocó los celos de las Repúblicas, principalmente de la República de Rusia, porque lo consideraban una amenaza a su integridad territorial. Será la propia actitud de Rusia con la aprobación en julio de 1990 por el primer Congreso de los diputados populares de Rusia de la Declaración sobre la Soberanía Estatal la que dé lugar al desfile de soberanías no sólo en las Repúblicas de la Unión sino en el propio seno de Rusia<sup>24</sup>, en la que además, de manera paralela, todas las

<sup>19</sup> Carlos Taibo, *op. cit.*, p. 149.

<sup>20</sup> Hermann Oehling Ruiz, «Nacionalismo y federalismo en la desintegración del Estado soviético», *Homenaje a Joaquín Tomás Villarroya*, t. II, Fundación valenciana de Estudios Avanzados, 2000, p. 800.

<sup>21</sup> G. Allan Tarr, *op. cit.*, p. 151.

<sup>22</sup> Hermann Oehling Ruiz, *op. cit.*, p. 805, nota al pie 22.

<sup>23</sup> Donna Bahry, «The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia», *Comparative Politics*, vol. 37, núm. 2, enero de 2005, City University of New York, pp. 131 y 132.

<sup>24</sup> Natalia V. Butusova, «Desarrollo del Federalismo en Rusia: Historia y actualidad», en AAVV, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1995-1996*, Fundación Carles Pi i Sunyer d'estudis auto-

regiones autónomas culminaron, con la excepción de la región de Birobidjan, su transformación en Repúblicas.

Los cambios tuvieron su proyección constitucional tanto en la Constitución de la URSS de 1977 como en la Constitución rusa de 1978, en la que las Repúblicas autónomas pasan a ser Repúblicas en el seno de la República Socialista Federativa Soviética Rusa y las regiones autónomas pasan a ser Repúblicas<sup>25</sup>, y se aumentan los derechos de comarcas y regiones autónomas, con una ley para cada comarca<sup>26</sup>.

La situación culminará, tras el referéndum de marzo de 1991 y el golpe de Estado de agosto de ese mismo año, con las declaraciones de independencia. A pesar de intentar salvar la situación a través de un nuevo tratado de la unión, la situación llevó ya a la desintegración de la URSS en diciembre de 1991, quedando para los libros de Historia «la Unión irrompible de libres repúblicas, que Rusia la Grande por siglos fundió»<sup>27</sup>. Los cambios afectaron también a Rusia que había llevado a cabo su Declaración de Soberanía el 12 de junio de 1990, y prueba de ello fue que muchas regiones rusas declararon su soberanía.

#### IV. LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LA ACTUAL FEDERACIÓN DE RUSIA

Hoy día nadie discute el principio federal, pues como Estado plurinacional y pluriétnico de vocación democrática, no existe otra forma de organización<sup>28</sup>, aunque la situación es, paradójicamente, una novedad para Rusia porque de poco le sirven las experiencias históricas, judiciales, económicas, institucionales y culturales de la antigua URSS<sup>29</sup>. La gestación no fue fácil y sólo se salvó, tras veintiún proyectos y un año y medio de debate, gracias a la firma del Tratado Federativo por todas las Repúblicas salvo las de Tatarstán y Chechenia-Inguschetia, el 31 de marzo de 1992. Se trataba del primer paso para dotar de un marco constitucional para la Federación de Rusia<sup>30</sup>. En realidad este Tratado se componía de tres convenciones, la ya citada con las Repúblicas «soberanas que componen la Federación de Rusia» (tal y como rezaba en realidad la rúbrica), a la que se añadieron otro acuerdo distinto fir-

---

nómicos i locals. Desde agosto de 1990 hasta enero de 1991 todas las Repúblicas autónomas, excepto Mordovia y Daguestán, aprobaron su Declaración de soberanía. Hubo algunas declaraciones que equivalieron a una verdadera declaración de independencia, como el caso de Tatarstán.

<sup>25</sup> Sólo quedará una región que será la de la comunidad judía, muy numerosa por entonces en la antigua Unión Soviética.

<sup>26</sup> Natalia V. Butusova, *op. cit.*, p. 1201.

<sup>27</sup> Se trata de la última estrofa del himno soviético. Tomado de Hermann Oehling Ruiz, *op. cit.*, p. 821.

<sup>28</sup> Cesáreo R. Aguilera de Prat, «Asimetría federal y relaciones bilaterales centro-periferia en Rusia», *Revista d'afers internacionals*, núms. 51-52, diciembre de 2000-enero de 2001.

<sup>29</sup> Viacheslav Seliverstov, «Russia», en Jutta Kramer y Hans-Peter Schneider (eds.), *Federalism and civil societies. An international symposium*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1999, p. 275.

<sup>30</sup> Se presentó como una victoria política de la emergente personalidad de Boris Yeltsin.



mado con las regiones y territorios de la Federación de Rusia; y un tercero al que se llegó con los distritos y la única región autónoma. Para algunos juristas rusos suponía el paso de una semifederación a un Estado federal verdadero<sup>31</sup>. Por una decisión del Congreso de diputados del pueblo de la Federación de Rusia de 10 de abril de 1992, el Tratado Federativo fue incorporado jurídicamente a la Constitución de Rusia de 1978, reafirmandose la naturaleza «constitucional-contractual» de la Federación de Rusia<sup>32</sup>.

El siguiente estadio lo constituía la Constitución de la Federación de Rusia de diciembre de 1993, que representa un esfuerzo para crear una federación más unitaria y simétrica<sup>33</sup>, y que hace poco por la clarificación de la distribución de poderes entre el Gobierno federal y los sujetos de la Federación. En cuanto a las relaciones con el Tratado Federativo desde el punto de vista jurídico, no se incorporó su contenido a la Constitución, aunque el artículo 11.3 lo mantiene como una de las fuentes de distribución competencial, aclarándose en las Disposiciones Finales y Transitorias que en caso de contradicción con la Constitución prevalece esta última. Ahora bien, contrariamente al Tratado Federativo, y a título de ejemplo en cuanto a su contenido, la Constitución no contempla la noción de ciudadanía propia de cada República, prevista a lo largo de su elaboración en diversos borradores, y que desapareció en beneficio de una ciudadanía única para toda Rusia.

El último paso lo constituyeron los tratados bilaterales entre el gobierno federal y los gobiernos de los sujetos de la Federación que tuvieron como primer ejemplo el 21 de marzo de 1994 a Tatarstán. Como dijo su Vicepresidente Vasily Likhachev, «Tatarstán se convierte en un test para la evolución de un nuevo federalismo... y su tratado en un modelo de la estructura jurídico-estatal de la Federación de Rusia», mientras que por su lado, Sergei Filatov, jefe de gabinete de Yeltsin, afirmaba que «Rusia no estaba amenazada por un destino similar a aquel que había disuelto la Unión Soviética». Se trató de un momento crítico<sup>34</sup>. Sin perjuicio de que posteriormente los explicaremos, la duda que se ha planteado es por qué recoger la distribución de com-

<sup>31</sup> Marie-Elisabeth Baudoin, *op. cit.*, p. 189.

<sup>32</sup> Raphaëlle Lirou, «La Federation de Russie entre federalisme constitutionnel et federalisme contractuel, entre classicisme et asymetrie», *Civitas Europa*, núm. 11, septembre de 1993.

<sup>33</sup> G. Allan Tarr, *op. cit.*, p. 154. El citado autor señala que el texto constitucional definitivo fue un reflejo de las circunstancias políticas rusas. Entre 1992 y 1993 el Presidente Yeltsin y el Parlamento compitieron por el apoyo de los líderes regionales y, consiguientemente, evitaron el enfrentamiento con ellos también en los borradores del texto constitucional. Sin embargo, los acontecimientos de octubre de 1993 supusieron la consolidación de Yeltsin en Moscú y el hecho relevante de que ya no necesitase cortejar a los líderes regionales. La victoria sobre sus rivales políticos hizo que Yeltsin pudiera ocuparse de la «distribución vertical del poder» en la Federación de Rusia. Además lo hizo sabiendo que varios líderes regionales habían apoyado a sus rivales políticos. Todos estos factores dieron lugar a una Constitución que se alejaba de muchos de sus borradores. En la misma línea se posiciona Donna Bahry, *op. cit.*, p. 135. Cfr. con Gadis A. Gadzhiev, «The Federalization of Russia. The Broadening of the powers of the Constitutional Court», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, año 27, núms. 105-106, 1994.

<sup>34</sup> David M. O'Brien, «The Russian federation and functional federalism: lessons from Tatarstan and Chechnya», en Sergio Ortino, Mitja Zaga y Vojtech Mastny, *The changing faces of federalism. Institutional reconfiguration in Europe from East to West*, Manchester University Press, Manchester y New York, 2005, p. 56.

petencias en tratados bilaterales y no especificarlo en la Constitución tal y como hacen otros Estados federales. Siguiendo a G. Allan Tarr son tres los argumentos que se suelen señalar: son más fáciles de modificar que la Constitución, lo que supone un cierto grado de flexibilidad; también evitan una prematura constitucionalización de la división de poderes, permitiendo así gozar de unos años de análisis; y, por último, permiten reconocer las diferencias sustanciales entre los sujetos de la Federación, posibilitando a aquellos con una mayor capacidad fiscal y administrativa cargar con unas responsabilidades sin imponer las mismas cargas a los que carecen de dicha capacidad<sup>35</sup>; se trata de lo que algún autor ha denominado «federalismo funcional»<sup>36</sup>. Una explicación más cercana a los hechos presenta estos tratados como la única vía jurídica a través de la cual neutralizar las tendencias centrífugas de algunas Repúblicas<sup>37</sup>. Lo cierto es que esto dio lugar a una asimetría formal en la distribución de poder que además se ha visto acompañada por una asimetría informal reflejada en las redes personales y en los lazos entre los líderes regionales y el gobierno central<sup>38</sup>, en función de las necesidades presidenciales<sup>39</sup>. Esta combinación de fuentes del federalismo ruso ha llevado a muchos autores de este país a hablar del debate entre el federalismo clásico (el propio del texto constitucional) y el federalismo contractual (propio de los acuerdos bilaterales), entre clasicismo y asimetría<sup>40</sup>. En fin, se pasó del «desfile de soberanías» al «desfile de tratados».

Una de las cuestiones más interesantes que se han planteado jurídicamente ha sido, de manera paralela a lo que hemos planteado respecto del Tratado Federativo, la del debate sobre la prevalencia de la Constitución o de los tratados bilaterales en la distribución competencial, debido a la falta de precisión sobre la relación entre el artículo 11.3 de la Constitución, que dice que «la delimitación de materias de competencia y las atribuciones entre órganos de poder del Estado de la Federación de Rusia y los órganos de poder del Estado de los sujetos de la Federación de Rusia se realiza por la presente Constitución, el Tratado de la Federación y otros tratados sobre la delimitación de materias de competencia y atribuciones», y los artículos 71 a 73 y 76, que recogen la distribución constitucional de competencias. Esto dio lugar a dos interpretaciones de inicio:

- a) Para los partidarios de la primacía de los tratados sobre la Constitución, el argumento jurídico principal reside en el hecho de que el artículo 11.3 forma parte del Capítulo primero de la Constitución,

<sup>35</sup> G. Allan Tarr, *op. cit.*, pp. 158-159.

<sup>36</sup> S. Ortino, *The applicability of the federative model in the relations between States in Postcommunist Europe*, Bologna, Italy, marzo de 1995.

<sup>37</sup> Raphaëlle Lirou, *op. cit.*, p. 165.

<sup>38</sup> Richard Sakwa, «Federalism, sovereignty and democracy», en Cameron Ross (ed.), *Regional Politics in Russia*, Manchester University Press, 2002, p. 4.

<sup>39</sup> Richard Sakwa, *op. cit.*, p. 7.

<sup>40</sup> Ver una amplia explicación de esta controversia en el ya citado Raphaëlle Lirou, «La Federation de Russie entre federalisme constitutionnel et federalisme contractuel, entre classicisme et asymetrie», *Civitas Europa*, núm. 11, septiembre de 1993.

que lleva por rúbrica «Los fundamentos del orden constitucional», para el cual existe un procedimiento particular de revisión fijado por el artículo 135 de la Constitución, más complejo que el previsto para los Capítulos 3 a 8 (art. 136)<sup>41</sup>, lo que dota de una fuerza jurídica superior a los tratados sobre los artículos relativos a delimitación de competencias y de atribuciones.

- b) Hoy día se apuntan varios argumentos en pro de la primacía de la Constitución<sup>42</sup>: en primer lugar el artículo 4.2 de la Constitución, incluido también en el Capítulo primero, fija la primacía de la Constitución y de las leyes federales sobre todo el territorio de la Federación de Rusia, lo que se ve completado con el artículo 15.1, que impone que las leyes y otros actos jurídicos (y consiguientemente los tratados también) sean conformes a la Constitución federal. Además el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 9 de enero de 1998 sobre la constitucionalidad del Código Forestal de la Federación de Rusia, indicó que el Tratado Federal de 1992 y los acuerdos concluidos entre los órganos de poder ejecutivo de la Federación de Rusia y de los sujetos de la Federación no podían aplicarse sino bajo el control de las exigencias de la Constitución federal. En segundo lugar podemos decir que la Constitución admite la conclusión de acuerdos sobre la delimitación de las competencias y de las atribuciones pero solamente entre los órganos de poder del Estado (de la Federación y de los sujetos) y no directamente entre la Federación y sus partes componentes. Tercero, aunque los artículos 71 a 73 no forman parte de los fundamentos del orden constitucional «sólo la Asamblea federal de la Federación de Rusia con la participación de los órganos legislativos de los sujetos» (art. 136) los puede modificar y en absoluto un tratado bilateral de carácter intraestatal. En cuarto lugar, y por lo que concierne al artículo que se recoge en algunos tratados en el que se prevé la conclusión de acuerdos entre los gobiernos federal y regional para la delimitación de atribuciones entre los órganos de poder del Estado de la Federación y los órganos de poder del Estado de los sujetos para la delimitación de las materias de competencia conjunta y su concurrencia con el artículo 76.2 de la Constitución que recurre a las leyes federales y a las leyes y otros actos de las regiones de acuerdo con aquéllas, se puede decir que dichos artículos no presumen la superioridad dada a la reglamentación contractual sobre la reglamentación legislativa<sup>43</sup>. Finalmente, en cuanto a la ubicación en el artículo 11 y consiguientemente el reconocimien-

<sup>41</sup> El artículo 136 exige que sea aprobada la reforma por una mayoría de al menos tres cuartas partes de los votos de los miembros del Consejo de la Federación y dos terceras partes de los de la Duma estatal. Entrará en vigor la reforma cuando sea aprobado por los órganos legislativos de al menos dos terceras partes de los sujetos de la Federación.

<sup>42</sup> Raphaëlle Lirou, *op. cit.*, p. 169.

<sup>43</sup> Todos los tratados posteriores a 1996 recogen la obligación de los sujetos de la Federación de la necesidad de conformidad con las leyes federales.

to de la distribución contractual como fundamento del orden constitucional, debemos recordar que la enumeración de dicho artículo comienza por la Constitución, lo que implica la obligación de tener en cuenta la distribución fijada por ésta a la hora de concluir los tratados.

El debate no es baladí, puesto que muchos tratados bilaterales han contradicho flagrantemente el texto constitucional. Así en la competencias exclusivas de la Federación mediante el reconocimiento por los tratados del ejercicio del derecho de gracia a las Repúblicas de Tatarstán y Baskortostán o en el seno de las relaciones exteriores la ambigüedad de su regulación hace que por ejemplo el tratado con Tatarstán permita que la República tenga oficinas comerciales en diversos Estados, fundamentalmente en Francia. Materias de competencia conjunta previstas por la Constitución como tales son otorgadas por los tratados bilaterales de manera exclusiva a los sujetos de la Federación, como la protección de los derechos y de las libertades del hombre y del ciudadano a las Repúblicas de Tatarstán, Kabardino-Balkaria o Baskortostán; o la garantía de la legalidad, el orden jurídico y la seguridad pública a las dos últimas Repúblicas citadas y también a la de Osetia del Norte. Por último, algunas materias que se contemplan como de competencia exclusiva de la Federación son recogidas como competencias concurrentes por los tratados como la defensa de la integridad territorial y de la integridad del Estado en el caso de los tratados con Kabardino-Balkaria u Osetia del Norte.

## V. EL SISTEMA FEDERAL RUSO

### 5.1. Sujetos de la Federación y distribución de poder

En su Sentencia de 13 de marzo de 1992 (aún no vigente la actual Constitución) el Tribunal Constitucional ruso partía de la consideración de que «el federalismo es una parte inseparable del sistema constitucional de Rusia». El primer artículo de la Constitución de la Federación de Rusia proclama que es un Estado de Derecho democrático y federal con forma de gobierno republicana.

La Federación Rusa está integrada por ochenta y nueve distintas entidades, sujetos de la Federación (*soubektí*): veintiuna Repúblicas, una región autónoma, cuarenta y nueve regiones (*oblast*), seis territorios (*krais*), dos ciudades autónomas y diez distritos (*okrugs*)<sup>44</sup>. De acuerdo con la ley, los gobier-

<sup>44</sup> La existencia de 89 sujetos de la Federación no es una cuestión pacífica. Vladimir Putin, en un discurso el 19 de diciembre de 2002 afirmó que no había plan alguno de aumentar el número de sujetos, aunque exceptuó las entidades «complejas» (aquellas en las que hay una entidad dentro de otra y entre las que no cabe posibilidad de distribución de competencias y atribuciones). En estos casos cabría esa posibilidad, aunque recalcó que se trata de algo que concierne a quienes allí vivan. Existe acuerdo entre los expertos dentro y fuera de Rusia, en que la tendencia debería ser la contraria. Algún supues-

nos autónomos deben erigirse conforme a los principios básicos contenidos en la Constitución y a los fundamentos generales sobre la organización de los poderes Legislativo y Ejecutivo que tienen vigencia a escala federal. Es así que cada división tiene su propia Ley Fundamental, Gobierno y Parlamento. En todo caso, el Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 7 de junio de 2000, en un caso sobre el aserto por parte de la República de Altái de que era una «República soberana», señaló que la Constitución no reconoce ninguna fuente de poder distinta de la del pueblo multinacional de Rusia, y que consiguientemente no se puede presumir ninguna otra soberanía que la de la Federación de Rusia. La soberanía de la Federación excluye la existencia de dos niveles de poderes soberanos, disfrutando cada uno de un sistema único de poder estatal, y consiguientemente no permite siquiera una soberanía «limitada» por parte de las Repúblicas o de cualquier otra unidad de la Federación.

A pesar de la negación de soberanía, y siguiendo a Marat Salikov, podemos señalar los principales aspectos de la considerable autonomía de los sujetos de la Federación <sup>45</sup>:

- En primer lugar se reconoce su autogobierno, pudiendo adoptar sus constituciones y estatutos, sin solicitar la aprobación de los órganos federales (a diferencia de lo que había ocurrido durante la era soviética), sin perjuicio de que deban ser acordes con las exigencias de la Constitución federal. Pueden diseñar sus propias instituciones y distribuir el poder entre éstas, aunque se deberán respetar los principios fundamentales de organización de poder fijados por la Constitución de la Federación y la Ley Federal 184, de 6 de octubre de 1999, sobre los grandes principios de organización de los órganos legislativos y ejecutivo de los sujetos de la Federación de Rusia.
- La integridad territorial está asegurada, sin que quepa modificación alguna en sus fronteras sin su consentimiento y el del Consejo de la Federación. Por otro lado, los sujetos tienen derecho a fusionarse conforme al procedimiento establecido por la oportuna ley federal <sup>46</sup>.
- Cada sujeto de la Federación tiene derecho a su propia denominación y es libre de modificarla.
- Además del control que pueden ejercer los sujetos de la Federación frente a las tendencias centrípetas a través del Consejo de la Federa-

---

to se ha dado. El procedimiento se puede explicar con un ejemplo real: la unión de la región de Perm con el distrito autónomo de Komi Permiak es objeto de tratamiento en una ley constitucional federal. La cuestión se sometió a referéndum en la región de Perm el 7 de diciembre de 2003. La Ley Federal Constitucional resultante de la unión de la región de Perm y el distrito de Komi Permiak fue sancionada el 25 de mayo de 2004. La nueva entidad recibe la denominación de territorio de Perm con el *status* de territorio. La nueva entidad ha comenzado su existencia el 1 de diciembre de 2005.

<sup>45</sup> Marat Salikov, *The Russian Federal System: Sub-National and Local Levels*, Center for State Constitutional Studies, Rutgers, State University of New Jersey at Camden, 2004.

<sup>46</sup> Marat Salikov apunta que en los últimos años ha habido intentos para impulsar esas fusiones, dado el pequeño tamaño y las dificultades económicas de algunos de los sujetos de la Federación. Ver nota 45 *supra*.

ción, podrán establecer sus propias agencias en los órganos federales del poder ejecutivo (ministerios, servicios, agencias...).

- Por último, las competencias (exclusivas o concurrentes) de los sujetos de la Federación se extienden incluso a las relaciones exteriores, pudiendo firmar acuerdos internacionales con otros sujetos jurídico-políticos de otros Estados y, con el consentimiento de la Federación, con otros Estados<sup>47</sup>.

De las 89 entidades que conforman la Federación Rusa, las Repúblicas, la región autónoma (con mayoría de habitantes judíos) y los distritos atienden a criterios étnicos, mientras que las cuarenta y nueve regiones, los seis territorios y las dos ciudades autónomas (Moscú y San Petersburgo) obedecen a criterios administrativos. Las entidades federativas varían sensiblemente tanto en magnitud territorial como demográfica. Oscilan desde la República de Yakutia, con una superficie total de más de 3,1 millones de km<sup>2</sup>, hasta la República de Adiguea, con apenas 7.655 km<sup>2</sup>, y de la región de Moscú, con casi 6,6 millones de habitantes, al distrito de Evenk, con sólo 20.000 habitantes. Las Repúblicas, regiones y circunscripciones nacionales autónomas están étnicamente constituidas sobre la base de las unidades políticas creadas al comienzo de la URSS, con la sola excepción de las Repúblicas de Chechenia e Ingushetia, que constituyeron una sola entidad durante el período soviético y ahora subsisten separadas.

Las diferencias también afectan el estatuto jurídico-político de los distintos sujetos de la Federación. Con base en el artículo 5 de la Constitución se podría pensar que estamos ante una modalidad de federalismo simétrico, por ejemplo en lo que afecta a las relaciones de los sujetos con los órganos federales aquéllos son iguales entre sí. Las diferencias afloran a lo largo del texto. Quizás la más relevante es que, así como las Repúblicas adoptan Constituciones, el resto de sujetos de la Federación tienen como norma superior que corona su ordenamiento jurídico los estatutos (o cartas). Desde el punto de vista de la adopción de estos textos, así como no se señala procedimiento alguno para el caso de las Repúblicas (vías referéndum, asamblea *ad hoc*...), sin embargo el artículo 66.2 de la Constitución exige que los estatutos sean adoptados por los órganos legislativos por el resto de los sujetos de la Federación; es decir, mientras que las Repúblicas tienen Constitución, el resto de sujetos sólo tienen un estatuto (art. 5.2 de la Constitución); también se recoge una disposición similar en el artículo 66 de la Constitución. Otra salvedad que marca una cierta diferencia de tratamiento jurídico es la disposición del artículo 68.2 de la Constitución que permite que las Repúblicas puedan fijar sus propias lenguas oficiales.

En cuanto a la distribución de poder, el esquema jurídico que se sigue es el propio de un federalismo clásico. El sentido clásico de este federalismo se manifiesta en varios preceptos, como la proclamación de la prevalencia de la

<sup>47</sup> Los sujetos de la Federación han firmado cientos de acuerdos de cooperación comercial, económica y humanitaria con otros Estados. William Wohlforth y Tyler Felgenhauer, *op. cit.*, p. 252.

Constitución de Rusia y de las leyes federales en la totalidad del territorio (art. 4.2 de la Constitución rusa); a pesar de lo cual, en años no muy lejanos los datos mostraban que este principio básico no era de estricta aplicación <sup>48</sup>. Pero el precepto clave es el ya mencionado artículo 11.3 de la Constitución, que dice que la «delimitación de materias de competencia y las atribuciones entre órganos de poder del Estado de la Federación de Rusia y los órganos de poder del Estado de los sujetos de la Federación de Rusia se realiza por la presente Constitución, el Tratado de la Federación y otros tratados sobre la delimitación de materias de competencia y atribuciones».

En el marco estrictamente constitucional (no así en el de los tratados bilaterales), la Federación Rusa sigue la norma propia del constitucionalismo soviético de que todas aquellas atribuciones no explícitamente otorgadas a la Federación o que estén contempladas en el ámbito de las facultades concurrentes recaen en la jurisdicción exclusiva de las entidades. Con motivo de las reformas del actual Presidente ruso a las que posteriormente haremos referencia, en julio de 2003 el Presidente Putin creó la Comisión de distribución de competencias, bajo la presidencia de Dimitri Kozak, para elaborar propuestas referidas al reparto de responsabilidades entre los órganos de gobierno de la Federación, los sujetos de la Federación y los órganos de autogobierno local. La Comisión, formada por veintidós miembros entre funcionarios del Kremlin, responsables regionales, representantes del gobierno y colaboradores de los representantes plenipotenciarios, con el apoyo de los expertos del Consejo de Europa <sup>49</sup>, elaboró y presentó ante la Duma en diciembre de 2002 dos anteproyectos: la modificación de la Ley Federal sobre los principios organizativos de los órganos legislativos y ejecutivos de los sujetos de la Federación y la Ley Federal sobre los principios organizativos generales del autogobierno local. A ambas vamos a hacer referencia a lo largo de este trabajo.

Por lo que se refiere al ejercicio en el plano normativo de estas competencias, el sistema varía en función de la modalidad competencial ante la que nos encontremos:

- Si es competencia de la Federación, se dictarán leyes federales de eficacia directa (art. 76.1 de la Constitución).
- Si es competencia conjunta, se aprobarán leyes federales y también leyes y otros actos jurídicos de los sujetos de la Federación, aunque éstas deberán estar de acuerdo con aquéllas (art. 76.2 de la Constitu-

<sup>48</sup> A principios de 1998 el Fiscal General Yuri Skuratov indicó que cerca de 2.000 leyes regionales habían sido revocadas por violación del texto constitucional; mientras que en ese mismo año el Ministro de Justicia, Sergei Stepashin estimaba que una tercera parte de las 16.000 leyes regionales examinadas por el Ministerio de Justicia desde 1995 estaban en contradicción con la Constitución. Incluso en 1999 todavía se decía que diecinueve de las veinte Constituciones de las Repúblicas tenían disposiciones contrarias a la Constitución federal.

<sup>49</sup> *Local and regional democracy in the Russian Federation*, Council of Europe, 2004. Por Decreto de 27 de noviembre de 2003, esta Comisión, bajo la misma presidencia, se transformó en un órgano consultivo permanente para el asesoramiento del Presidente que tiene como misión principal el examen de toda la legislación sobre esta materia.

ción). En la aprobación de las leyes federales existirá una participación por parte de los sujetos de la Federación. De este modo, los proyectos de ley federal serán remitidos a los órganos ejecutivos y legislativos de los sujetos de la Federación para que puedan hacer sus observaciones en un plazo de treinta días. Si más de un tercio de los sujetos de la Federación se oponen a la aprobación de ese proyecto, se creará una comisión de conciliación. Una vez aprobados los proyectos en primera lectura por la Duma, se someterán a los órganos legislativos regionales para que puedan proponer enmiendas en un plazo de treinta días, sin que quepa la posibilidad de pasar a una segunda lectura hasta que no venza ese plazo.

- Si es una competencia no encuadrable en cualquiera de las anteriores, entonces cada sujeto de la Federación podrá dictar la norma oportuna (art. 76.4 de la Constitución). En estos supuestos si hubiese una ley federal contraria, entonces prevalece la norma del sujeto de la Federación (art. 76.6 de la Constitución).

Este esquema de reparto de competencias tan sencillo se puede ver alterado por otras modalidades:

- En el caso del ejercicio de sus atribuciones por parte de los órganos ejecutivos de la Federación, cabe la delegación en los órganos ejecutivos regionales mediante las leyes federales, los textos reglamentarios del Presidente de la Federación o del Gobierno federal y determinada modalidad de acuerdos. El artículo 78.2 de la Constitución lo permite: «Los órganos federales de poder ejecutivo podrán, mediante acuerdo con los órganos de poder ejecutivo de los sujetos de la Federación de Rusia, transferir a éstos la ejecución de parte de sus atribuciones.» El artículo 78.3 de la Constitución recoge la disposición contraria cuando dice que «los órganos de poder ejecutivo de los sujetos de la Federación de Rusia podrán, mediante acuerdo con los órganos federales de poder ejecutivo, transferir a éstos el ejercicio de parte de sus atribuciones». Estos acuerdos de naturaleza bilateral se encuentran contemplados en la Ley de 24 de junio de 1999 «sobre los principios y modalidades de la delimitación de materias de competencia y de las atribuciones entre los órganos de poder del Estado de la Federación de Rusia y los órganos de poder del Estado de los sujetos de la Federación». Esta Ley precisa que dichos acuerdos entre los gobiernos federales y regionales, concluidos bajo el amparo del artículo 78, no pueden concernir sino a la transferencia de sus respectivas atribuciones y no de las competencias, contrariamente a lo que ha sido práctica habitual durante los años noventa <sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Entre 1994 y 1998 se celebraron 42 acuerdos de reparto de competencias y atribuciones con 46 sujetos de la Federación. Con la modificación de la Ley en 2003, los tratados debían ser confirmados por una ley federal en el plazo de dos años, lo que ha obligado a decidir de verdad si era necesario el



- Teóricamente, y de conformidad con la Ley de 6 de octubre de 1999, en su versión modificada de 2003, cabe la celebración de acuerdos de reparto de competencias y atribuciones, que pueden estar fundados únicamente por características peculiares de corte económico<sup>51</sup>, geográfico u otras, y en la medida en que las particularidades objetivamente determinen una situación que difiere de aquella en la que la ley federal ha basado el reparto competencial. En todo caso, tal y como señalara la reforma en el año 2001 de la Ley de 24 de junio de 1999, deben *concretar* y no *delimitar* (se trata por tanto de evitar la ambigüedad del artículo 11.3 de la Constitución sobre la doble delimitación de competencias, contractual y constitucional) las disposiciones del artículo 72 (art. 17), ser conformes a la legislación federal dentro de las materias de competencia conjunta (art. 14) y por tanto estar de conformidad con dicha Ley en un plazo de tres años a partir de su entrada en vigor (art. 32)<sup>52</sup>. Además la Ley de 4 de julio de 2003 limita su validez a un plazo máximo de diez años. El Consejo de Europa ha señalado que la existencia en sí misma de estos acuerdos no está pensada para simplificar la cuestión en términos legales, pero desde el punto de vista político, y teniendo en cuenta el desarrollo del federalismo en Rusia en los últimos años, esta vía y el procedimiento existente al efecto introduce un grado de flexibilidad necesario para resolver algunas cuestiones espinosas, a condición de que sean utilizados en un marco bien definido y sin abuso del principio de legalidad<sup>53</sup>. Esta llamada a evitar el abuso puede estar fundada en la experiencia previa que permitió a algún autor hablar de un «federalismo radicalmente asimétrico»<sup>54</sup>. El que fuera asesor principal del Presidente Putin afirmaba en el año 2002 que «hoy es evidente que Rusia es una Federación constitucional».

mantenimiento o no de esos tratados particulares y hacer frente al peligro que pusiera de manifiesto el que fuera Presidente del Consejo de la Federación Yégor Stroev: «los tratados bilaterales contribuyen a la naturaleza arbitraria de las relaciones entre Moscú y los gobiernos regionales». Otra peculiaridad era que muchos de sus anexos y suplementos ni siquiera eran públicos, mientras que con la Ley de 2003 quedan prohibidas las cláusulas secretas y los subtratados.

Desde la llegada de Putin se ha renunciado a veintiocho de los cuarenta y dos tratados, mientras que la mayoría de los demás han sido vaciados por las autoridades federales. Donna Bahry, «The New Federalism and the Paradoxes of Regional Sovereignty in Russia», *Comparative Politics*, vol. 37, núm. 2, enero de 2005, City University of New York.

<sup>51</sup> Yeltsin impulsó muchos de los acuerdos por causas no sólo políticas sino económicas, con la finalidad de amortiguar la transición a una economía de mercado que no afectaba de igual modo a unos sujetos de la Federación que a otros. Klaus von Beyme, «Federalism in Russia», en Ute Wachendorfer-Schmidt (ed.), *Federalism and Political Performance*, p. 33. Cuando se habla de tener en cuenta peculiaridades, en los primeros tratados se apeló a la posición geográfica (Región de Kaliningrado), la situación ecológica (República de Bouriatie), saturación económica por la producción de guerra (Región de Sverdlovsk), presencia de flujos migratorios importantes (Región de Rostov) o la ejecución de las funciones propias de la capital de Rusia (ciudad federal de Moscú). Raphaëlle Lirou, *op. cit.*, p. 165.

<sup>52</sup> Raphaëlle Lirou, *op. cit.*, p. 179.

<sup>53</sup> *Local and regional democracy in the Russian Federation*, Council of Europe, 2004.

<sup>54</sup> G. Allan Tarr, «Creating federalism in Russia», en Neil Colman McCabe (ed.), *Comparative Federalism in the Devolution Era*, Lexington Books, p. 148.

- También cabe el ejercicio temporal por los órganos de la Federación de competencias inicialmente atribuidas a los órganos regionales, por ejemplo en caso de catástrofe natural, calamidades y de una situación de urgencia; dentro del ejercicio de las competencias financiadas por subvenciones del presupuesto federal, si el órgano ejecutivo regional vulnera la Constitución, una ley federal, los actos reglamentarios del Presidente de la Federación o del Gobierno federal, siempre y cuando esa violación sea declarada por un Tribunal.
- Por último señalar que el Tribunal Constitucional tiende a favorecer el aumento de las competencias federales, para lo que recurre a dos mecanismos<sup>55</sup>: por un lado, en ausencia de una ley federal y de un acto jurídico de un sujeto de la Federación, el Tribunal Constitucional considera, en jurisprudencia consolidada, que el Presidente de la Federación está habilitado para adoptar los decretos necesarios a efectos de colmar el vacío jurídico. Por otro lado el Tribunal Constitucional viene reforzando la doctrina de que «el Derecho federal vence al Derecho federado», sobre la base del artículo 4.2 de la Constitución, que proclama la primacía sobre todo el territorio de la Federación de la Constitución y las leyes federales, y el artículo 76.5, que precisa que en caso de contradicción entre la ley federal y el acto jurídico de un sujeto de la Federación, es la ley federal la que prevalece.

Los grandes principios financieros, que fueron uno de los grandes objetivos de la Comisión Kozak, también se encuentran contemplados en función de la competencia ante la que nos encontremos<sup>56</sup>. En la presente Ley, la distribución de competencias está unida a la responsabilidad de su financiación, algo que dependerá en gran medida de los recursos de los sujetos de la Federación y de los procedimientos de equilibrio financiero que sean fijados entre ellos:

- En materias que sean competencia de los sujetos de la Federación, la financiación se sostendrá en el presupuesto regional, con la excepción de las subvenciones previstas en el presupuesto de la Federación.
- Cuando se trata de competencias conjuntas, entonces la labor de los órganos regionales se encuentra financiada por el presupuesto regional, sin perjuicio de las subvenciones previstas en el presupuesto federal y de la posibilidad, según las modalidades y en los casos previstos por las leyes federales, de que sean financiadas de manera complementaria en el presupuesto federal o en los fondos federales extrapresupuestarios.
- La mayoría de las previsiones financieras que recogía la Ley (26.15 a 26.20) sólo contemplaban los principios generales, requiriendo de medidas legislativas para su aplicación práctica. Fundamental ha sido

<sup>55</sup> Marie-Elisabeth, *op. cit.*, p. 191.

<sup>56</sup> Se encuentran recogidos en el artículo 26 de la Ley federal de 6 de octubre de 1999, apartados que entraron en vigor a partir del 1 de enero de 2005.

la reforma del Código Presupuestario y del Código Impositivo a principios de 2005.

Aunque puedan resultar ajenos a estas líneas, algunos datos de la reciente historia de la Federación de Rusia son significativos para recalcar la importancia de estos principios: en 1993, 54 de los sujetos de la Federación necesitaban subvenciones y sólo siete sujetos eran lo suficientemente ricos para equilibrar sus presupuestos; y en 1997 más del 50 por 100 de los impuestos para el presupuesto federal eran pagados por sólo 10 de los 89 sujetos de la Federación, y sólo Moscú hacía frente al 22 por 100. Algún autor ha apuntado que la insatisfactoria distribución de competencias en el sistema federal ruso se ha debido a que ni el Tratado de la Unión ni la Constitución han regulado con detalle cómo se comparten las cargas financieras<sup>57</sup>.

## 5.2. La estructura de poder en los sujetos de la Federación

El texto constitucional parte de una afirmación paradójica, ya que por un lado se reconoce la autonomía de cada uno pero inmediatamente después se señala la necesidad de que se adecúe a los fundamentos constitucionales y a los principios que rigen la estructura de poder en el ámbito federal que serán establecidos por una ley federal. Se trata de la ya citada Ley Federal 184, de 6 de octubre de 1999, sobre los grandes principios de organización de los órganos legislativos y ejecutivos de los sujetos de la Federación de Rusia<sup>58</sup>. Siguiendo lo dispuesto por esta norma, y también con base en importantes Sentencias del Tribunal Constitucional Ruso como la de 18 de enero de 1996, 1 de febrero de 1996, 3 de abril de 1997 o 10 de diciembre de 1997, podemos señalar los aspectos más relevantes de los órganos legislativos y ejecutivos de los diferentes sujetos:

La Constitución o Estatuto fija la designación y la estructura del Parlamento teniendo en cuenta las tradiciones históricas, nacionales y de otros sujetos de la Federación. Igualmente fija el número de miembros. El sistema electoral es libre, con un límite que fue introducido por una modificación en junio de 2002 de la Ley Federal sobre derechos electorales de los ciudadanos de la Federación de Rusia y de la Ley Federal de 6 de octubre de 1999, consistente en que el 50 por 100 de los miembros han de ser elegidos proporcionalmente en una sola circunscripción. El mandato parlamentario durará según lo que fije la Constitución o Estatuto correspondiente, aunque en ningún caso podrá ser superior a los cinco años. Sus principales competencias son: aprobar la Constitución (Estatuto) y sus enmiendas salvo que la propia

<sup>57</sup> Klaus von Beyme, *op. cit.*, p. 35.

<sup>58</sup> Se trata de una Ley que ha sido objeto de numerosas modificaciones, con especial mención a la articulada por la Ley Federal 95, de 4 de julio de 2003, que no sólo se limitaba a una modificación, sino que también ha llevado a cabo la fijación de los principios comunes y de los procedimientos que han de regir la distribución competencial. Natalia V. Butusova, *Local and regional democracy in the Russian Federation*, Council of Europe, 2004, p. 1205.

Constitución (Estatuto) dispusiera otra cosa; legislar en las materias de competencia regional o de competencia conjunta; y ejercer las otras competencias previstas por la Constitución federal, las leyes federales y la Constitución o Estatuto y las leyes regionales. En fin, se regulan otros muchos aspectos en los que no podemos entrar con detalle: las materias que han de ser normativizadas por ley o por ordenanza; el derecho de iniciativa legislativa en el plano regional; las modalidades de aprobación de los textos normativos; las modalidades de publicación y de entrada en vigor de los textos normativos; las modalidades de disolución anticipada; principios electorales; condiciones de ejercicio de la actividad de diputado regional; su régimen de incompatibilidades; normas de garantía e integridad de los diputados; o cuestiones más concretas como el derecho a no testificar en procesos civiles o penales cuando de las circunstancias hubiesen tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones. Por último, y en aspectos más secundarios, difieren en su tamaño desde los 11 del distrito de Taimir (Dolgan-Nenets) hasta los 190 de la República de Baskortostán; o en la duración del mandato. También difieren en sus denominaciones, tales como Asambleas Legislativas, Consejo Estatal o Duma Legislativa; así en algunos supuestos reflejan las tradiciones étnicas, como en el caso de la Suglan Legislativa del distrito de Evenk, la Asamblea Estatal Kurultayi de la República de Baskortostán o la Khural popular de la República de Buriatia. Por último, aunque la mayoría de los Parlamentos regionales son unicamerales, existe alguna República que ha fijado un Parlamento bicameral, como es el caso de la Asamblea Estatal de la República de Baskortostán, compuesta de la Cámara de Representantes y la Cámara Legislativa. En el caso de sujetos de la Federación distintos de las Repúblicas sólo existe el caso de la Asamblea Legislativa de la región de Sverdlovsk, que se compone de la Cámara de Representantes y de la Duma regional de Oblastnaya.

En lo que al órgano ejecutivo se refiere, a la cabeza del mismo se encuentra la figura del Gobernador, que es la denominación más frecuente, aunque hay otras como la de Jefe de la República (República de Komi), Presidente del Gobierno (Repúblicas de Carelia o de Jakasia) o el Presidente del Consejo Estatal (República de Daguestán). La ley apunta sus principales competencias, que son las propias del jefe de un órgano ejecutivo: representación del ente de la Federación, publicación de las leyes, formación del órgano ejecutivo, puede exigir la convocatoria de una sesión extraordinaria del órgano legislativo regional y convocar la primera reunión del órgano legislativo que ha sido elegido antes de que finalice el plazo fijado para ello por la Constitución o el Estatuto regional, puede participar consultivamente en el trabajo del órgano legislativo regional y, en fin, cualesquiera otras funciones que les sean atribuidas por las diferentes normas. El actual sistema de elección, tal y como posteriormente explicaremos, consiste en la propuesta por el Presidente de la Federación y posterior ratificación por el Parlamento regional. Se regulan las causas de cese anticipado del Gobernador, como por ejemplo la dimisión personal, la moción de censura o la pérdida de la ciudadanía rusa.

En el caso de la organización judicial, la Ley Federal sobre el sistema judicial de la Federación rusa autoriza dos tipos de tribunales regionales: tribunales de justicias de paz y tribunales constitucionales o estatutarios. Haciendo referencia únicamente a los primeros, como el caso de los tribunales federales de jurisdicción general, atienden a un amplio conjunto de casos civiles y criminales, aunque ocupan la posición inferior en la estructura judicial, por debajo de los tribunales municipales (cada distrito o ciudad está dividido en varios sectores, existiendo un juzgado de paz por cada sector). A pesar de que los juzgados de paz son considerados tribunales regionales, de hecho son federales porque actúan bajo la ley federal, aplican la ley federal e incluso están parcialmente financiados por el presupuesto federal.

### 5.3. El desarrollo pendular del federalismo ruso

La actual realidad de la Federación de Rusia ha pasado por diferentes vicisitudes que, básicamente, pueden dividirse en dos grandes etapas: bajo la autoridad de Yeltsin, que había manifestado claramente su postura ya en noviembre de 1990 en el II Congreso de los diputados populares de Rusia cuando afirmó «la necesidad de reconocer la soberanía de las Repúblicas» y de la disposición de los órganos de poder de Rusia «a discutir cualesquiera proposiciones en relación con esta cuestión»<sup>59</sup>. Su postura quedaría reflejada en su célebre declaración en 1990: «servíos de tanta soberanía como queráis»<sup>60</sup>, que daría lugar a lo que Katznelson denominó «la parcelación de la soberanía»<sup>61</sup> y que conllevaría una heterogeneidad en los regímenes políticos de los diferentes sujetos de la Federación, desde el relativamente democrático de Novgorod o San Petersburgo hasta el autoritario del territorio de Primorie bajo Yevgenii Nazdratenko, y en las formas de gobierno, desde la República parlamentaria de Udmurtia (hasta su referéndum en 2000), pasando por la República presidencialista de Samara, hasta el hiperpresidencialismo de la ciudad de Moscú<sup>62</sup>.

La situación con la que se encontró Putin en el momento de su llegada al poder tenía, siguiendo a Richard Sawka, seis grandes problemas: las constituciones y estatutos de los sujetos de la Federación, la fragmentación del espacio legal, los tratados de distribución de competencias, el federalismo fiscal, la fragmentación del mercado nacional y la regionalización de la política exterior<sup>63</sup>. De este modo, el actual Presidente, que llegó al poder con las elecciones presidenciales anticipadas de 26 de marzo de 2000, buscó restau-

<sup>59</sup> Natalia V. Butusova, *op. cit.*, p. 1200.

<sup>60</sup> Como anécdota Yeltsin repitió esta misma frase la víspera de su voto de censura en la Duma en mayo de 1999.

<sup>61</sup> I. Katznelson, *City trenches*, Chicago University Press, 1981.

<sup>62</sup> Richard Sakwa, «Federalism, sovereignty and democracy», en Cameron Ross (ed.), *Regional Politics in Russia*, Manchester University Press, p. 7.

<sup>63</sup> Richard Sawka, *op. cit.*, pp. 8 a 13. El ejemplo de la política exterior es particularmente ilustrativo.

rar la «verticalidad del poder». Desde la llegada de Putin al poder, inició una política de reformas apelando a la «dictadura de la ley» y, en particular, de la autoridad judicial y constitucional a lo largo del territorio de la Federación<sup>64</sup>, para lo cual se sirvió de dos factores: una popularidad nacional y una economía relativamente fuerte<sup>65</sup>. La reforma también afectaba a la ordenación del territorio, básicamente con la finalidad de controlar los movimientos en algunos de los sujetos de la Federación. En una entrevista en junio de 2000 Putin afirmaba que «las reformas (*upravlenchenskoï reformy*) no buscan limitar los derechos de las regiones. Nuestra experiencia histórica prueba que la supercentralización y el intento de gestionar todo desde Moscú es ineficaz... estoy convencido de que la verdadera autodependencia de las regiones (*samostoyate' nost'*) es uno de los más importantes logros de la última década»<sup>66</sup>. Estas reformas se pueden resumir del siguiente modo<sup>67</sup>:

- Con la Ley de 5 de agosto de 2000 se modificó la legislación para la composición de la Cámara Alta (el Consejo de la Federación) de tal modo que los gobernadores y los presidentes de las asambleas regionales de cada uno de los poderes ya no tienen el derecho a formar parte del Consejo de la Federación sino que deberán designar un representante<sup>68</sup>. Estamos ante el tercer sistema de designación de los miembros del Consejo de la Federación desde la Constitución de 1993: durante los dos primeros años eran elegidos por sufragio universal, posteriormente eran los representantes del poder ejecutivo y legislativo de las regiones, que a su vez eran elegidos por sufragio universal, y, por último, el sistema que hemos descrito. En conclusión, tres formas de elección en pocos años. Los gobernadores, a cambio, pasaron a formar parte del Consejo de Estado. Se trata de un nuevo órgano creado por Decreto número 1602, de 1 de septiembre de 2000. Tiene naturaleza consultiva y está formado por el Presidente de Rusia, que también lo preside, y por siete miembros de entre los gobernadores, con carácter rotatorio cada seis meses. Se reúne al menos una vez al mes. Examina todas las materias de importancia para la autoridad pública de tal manera que se puede tener una visión de los sujetos de la Federación a través de los Presidentes de sus Ejecutivos.

<sup>64</sup> Richard Sakwa, *op. cit.*, p. 1.

<sup>65</sup> William Wolhforth y Tyler Felgenhauer, *op. cit.*, p. 248.

<sup>66</sup> Richard Sakwa, *op. cit.*, p. 18.

<sup>67</sup> El propio Putin, en su comparecencia ante el Consejo de legisladores del Consejo de la Federación el 18 de febrero de 2003, reconoció las dificultades de estas reformas en un doble plano: por un lado, el financiero, ya que requeriría de un presupuesto de 6.500 billones de rublos, cuando el presupuesto consolidado de Rusia era en ese momento de 3.500 billones de rublos; y por otro, el legislativo, puesto que requería que antes de 2006 se modificaran cerca de doscientas leyes. *Local and regional democracy in the Russian Federation*, Council of Europe, 2004.

<sup>68</sup> Esta medida hace que queden privados de la inmunidad parlamentaria federal, aunque a cambio les permitía renovar un tercer mandato, algo que antes estaba limitado a dos. Denis Eckert, «Qui exerce le pouvoir dans les régions en Russie?», *Problèmes Économiques*, núm. 2737 (21 de noviembre de 2001), París, p. 19.

- También, como ya hemos adelantado, se enmendaron algunos artículos de la Ley de 6 de octubre de 1999 sobre los principios organizativos, a través de la Ley de 29 de julio de 2000, para reforzar los poderes de control de la constitucionalidad de las medidas adoptadas por los sujetos de la Federación. Fue criticado por el Consejo de Europa el papel preponderante del Presidente de la Federación en esta labor de control y supervisión, inclinándose por un reforzamiento del papel que juegan los tribunales y las fiscalías<sup>69</sup>. El Tribunal Constitucional ruso ha señalado en su Sentencia de 4 de abril de 2002 que el artículo 29.1.3.º de la Ley (introducido por la Ley de 29 de julio de 2000) permite que si en el mes siguiente a que haya sido apercibido por el Presidente de la Federación, el Gobernador correspondiente no ha adoptado las medidas necesarias, dentro de sus competencias, para eliminar los motivos que dieron lugar a dicho apercibimiento, podrá destituirle de sus funciones.
- En el año 2000 también se ordenó al Ministerio Federal de Justicia que empezase a denegar el registro de las leyes regionales que no fueran conformes a la legislación federal. Sin ese registro, las leyes no podían entrar en vigor. Del mismo modo se reforzó el papel de los fiscales en las regiones de tal modo que pudiesen acudir a los tribunales de jurisdicción general en lugar de al lento y desbordado Tribunal Constitucional<sup>70</sup>.
- En junio de 2001 se reformó la legislación federal de tal modo que la designación de los jefes de policía de las regiones corresponde al poder federal. Supone una reforma porque hasta entonces el Gobernador disponía de un derecho de veto sobre tal designación. Similares medidas se adoptaron en cuanto a la designación de jueces y fiscales<sup>71</sup>.
- Pero quizás la muestra más clara de la recuperación del poder federal ha sido la creación de las siete «macrorregiones»<sup>72</sup>. La creación de estos siete distritos federales (*okrougs*) supone la pieza central de la «reconquista» del poder central<sup>73</sup>, configurándose como un cuadro intermedio en el que se organiza el trabajo de las administraciones federales del conjunto del territorio (aduanas, impuestos, ejército, policía...). Al frente de las mismas se encuentra un representante plenipotenciario que es designado por el Presidente y susceptible de revocación únicamente por él. Pero su función no se limita sólo a la

<sup>69</sup> *Local and regional democracy in the Russian Federation*, Council of Europe, 2004.

<sup>70</sup> Donna Bahry, *op. cit.*, p. 139.

<sup>71</sup> *Idem*.

<sup>72</sup> Las macrorregiones fueron las siguientes: Centro, Noroeste, Sur, Volga, Urales, Liberia y Este lejano. Además de estas macrorregiones, existen las asociaciones de cooperación económica, creadas a principios de los años noventa pero que no fueron reconocidas jurídicamente hasta el año 1999 a través de la Ley Federal 211, de 17 de diciembre de 1999, «sobre los principios fundamentales de organización y de actividad de las asociaciones de cooperación económica de los sujetos de la Federación de Rusia».

<sup>73</sup> Fueron creados mediante *ukase* el 13 de mayo de 2000, es decir, nada más llegar al poder Putin.

coordinación de las agencias federales en su correspondiente territorio, sino también a la supervisión de la constitucionalidad de los actos administrativos y legislativos de las autoridades regionales. En un plano menos formal, apunta Richard Sakwa, lo que se pretende es detener el control de las agencias federales por los ejecutivos regionales<sup>74</sup>. Como último dato, significativo, las macrorregiones coinciden con los distritos militares y seis de los representantes coinciden a su vez con los oficiales superiores; paradójicamente, sin embargo, algún autor apunta que éste no es dato suficiente para presentar esa reforma como una militarización del país<sup>75</sup>.

- También el sistema de designación de Gobernadores ha sido objeto de modificación. Aquí las modificaciones legales de Putin también denotan el reforzamiento de la centralización, como por ejemplo la reforma de julio de 2000 en la que se contemplaba la posibilidad de destitución del Gobernador por el Presidente de Rusia. Mejor botón de muestra es el sistema de designación. Desde 1993 ha estado informado por el sufragio universal, sin embargo Putin ha modificado este sistema, en una muestra más del proceso de centralización, de tal modo que es el propio Presidente de la Federación de Rusia el que propondrá al Parlamento regional el nombre del Gobernador, de tal modo que podrá rechazarlo, aunque en el caso de un triple rechazo se disolverá automáticamente el Parlamento y se celebrarán nuevas elecciones. Actualmente sólo una parte de los Gobernadores han sido ya objeto de este nuevo sistema de elección, con el que en realidad se pretende controlar a los líderes regionales destacados y no alineados con Moscú. Cuando todavía no se ha completado este sistema, ya está abierto un nuevo debate sobre la posibilidad de buscar una nueva vía de designación de los Gobernadores. Las causas de cese en el cargo también son una muestra de la voluntad de recuperación del poder central. Así, con la llegada de Putin, a través de la Ley de 29 de julio de 2000, se insertó el apartado g) en el artículo 19.1 de la Ley 184, de 6 de octubre de 1999, que permite al Presidente de Rusia remover al Gobernador.

#### 5.4. Sujetos de la Federación y legislación federal

Para terminar hay que hacer una mención a la participación de los sujetos de la Federación en la legislación federal:

- En primer lugar se les reconoce el derecho de iniciativa legislativa federal: ahora bien, el procedimiento no se ha demostrado como muy eficaz, y prueba de ello es que desde 1993 a 2003 sólo un 2,5 por 100

<sup>74</sup> Richard Sakwa, *op. cit.*, p. 15.

<sup>75</sup> Denis Eckert, *op. cit.*, p. 19.



de los proyectos remitidos a la Duma han acabado convirtiéndose en ley.

- Se prevé también la participación en dos momentos en el marco de las competencias concurrentes: un primer momento es con anterioridad a la remisión del proyecto a la Duma, se da una fase de consulta a los órganos legislativos y ejecutivos de los sujetos de la Federación. Tras su sometimiento a la Duma se remite de vuelta para que durante un plazo de treinta días se pronuncien los diferentes órganos, y si más de una tercera parte de los sujetos de la Federación se pronuncian en contra, se crea una mesa de arbitraje. Por último, una vez se ha dado la primera lectura en la Duma estatal, son enviados esta vez sólo a los órganos legislativos del Consejo de la Federación para que propongan las enmiendas que consideren oportunas, teniendo en cuenta que no cabrá la segunda lectura hasta que se haya cumplido un plazo de treinta días.
- Finalmente, hay que hacer una mención al Consejo de Legisladores de Rusia, cuya denominación oficial es Consejo para las relaciones entre la Cámara Alta de la Asamblea Federal y los órganos legislativos que ejercen el poder estatal en las regiones. Se trata de un órgano que fue creado el 21 de mayo de 2002 en un encuentro del Consejo de la Federación con los órganos legislativos de los sujetos de la Federación en presencia del Presidente Putin. El Consejo eligió un *presidium* bajo la presidencia del Presidente del Consejo de la Federación, el cual se reúne una vez al mes. El Consejo en pleno se reúne cada seis meses con el Presidente de la Federación.

## 5.5. Conclusión

Todavía no tenemos perspectiva suficiente para realizar una valoración apropiada del éxito o no de las reformas de Putin y probablemente habrá que esperar años para ello <sup>76</sup>. Algún autor ha señalado que en el primer año desde su llegada al poder parecía que sólo se habían logrado éxitos parciales en las relaciones con líderes rebeldes de varias Repúblicas y a finales de 2002, cuando las nuevas reformas federales para el gobierno local fueron introducidas por Putin, hubo una creciente oposición separatista en Tatarstán y otras Repúblicas de la región del Volga. La Federación de Rusia continúa cambiando, y está por ver si la labor de Putin refuerza la «casa común» o tiene el efecto contrario de derrumbar «el castillo de naipes» <sup>77</sup>.

En fin, cuenta Klaus von Beyme que en 1964, cuando escribió su primer libro a sugerencia de Carl Joachim Friedrich, tuvo que entregar un manuscrito con la conclusión: no hay auténtico federalismo en la Unión Soviética.

<sup>76</sup> Viacheslav Seliverstov, *op. cit.*, p. 275.

<sup>77</sup> David M. O'Brien, *op. cit.*, p. 60.

Casi cuarenta años después este mismo autor afirma que la conclusión sobre el federalismo en Rusia es «ligeramente más positiva»<sup>78</sup>.

Vistos especialmente los rasgos de centralización impulsados por el Presidente Putin, no podemos por menos que sumarnos a esta última impresión. Nada extraña por lo demás, si recordamos los *tics* claramente autoritarios del actual Presidente, al tiempo que tenemos presente que el federalismo es en su esencia incompatible con el autoritarismo, hallando en la democracia su última razón de ser.

## VI. EL PODER LOCAL

### 6.1. Constitución de la Federación de Rusia y autogobierno local

En el caso de Rusia, la pirámide administrativa tiene en la base a los distritos (*raion*), aunque también hay municipios independientes de esos distritos<sup>79</sup>. En el caso de los distritos, pueden estar divididos en subdistritos, villas y distritos rurales; mientras que los municipios suelen abarcar en su término municipal pequeños asentamientos rurales<sup>80</sup>. Existen dos categorías en el sistema ruso en el ámbito local, gobiernos locales y autogobiernos locales: la primera significa que la autoridad es ejercida por órganos territoriales de las regiones o incluso federales (este sistema de gobierno local es el que existe por ejemplo en las Repúblicas de Adiguea, Baskortostán, Tatarstán o en la región de Novosibirsk), mientras que el resto son fruto de la elección popular. Entre las fuentes que regulan el autogobierno local están la Constitución federal, la Carta Europea de Autonomía Local<sup>81</sup>, la Ley Federal sobre líneas generales de autogobierno local de la Federación de Rusia, las constituciones o estatutos regionales y sus leyes, las cartas municipales y las decisiones jurisprudenciales.

La Constitución rusa recoge en sus artículos 130 a 133 algunos de los más importantes principios de autogobierno local: la definición del autogobierno local como un derecho natural de las autoridades locales y de los ciudadanos, el principio de autogestión local, la distinción de la autoridad estatal (tanto de la Federación como de sus sujetos) con respecto del autogobierno local, el derecho de las autoridades locales a una base económica adecuada o el derecho a la protección legal. Como señalara el Consejo de Europa en el año 1997, estas disposiciones se ajustaban perfectamente a la Carta Europea de Autonomía Local, que sería ratificada por la Federación rusa en 1998.

---

<sup>78</sup> Klaus von Beyme, *op. cit.*, p. 37.

<sup>79</sup> Se trata de un esquema comparable al de los *counties and villages* americanos. Denis Eckert, *op. cit.*, p. 18.

<sup>80</sup> Marat Salikov, *op. cit.*, p. 12.

<sup>81</sup> Ratificada por la Federación de Rusia en 1998.

## 6.2. La búsqueda de un nuevo régimen local

Se puede hablar de dos grandes etapas en el desarrollo del poder local<sup>82</sup>. Una primera etapa vino informada por la Ley Federal 154 sobre los principios generales de la organización del autogobierno local en la Federación de Rusia. Esta Ley optó por fijar los grandes principios dejando un amplio margen de actuación a la legislación de los sujetos de la Federación. No se estableció por tanto un sistema uniforme de organización local y regional. El Consejo de Europa, en su informe de 1997, señalaba los riesgos de esta opción: la ausencia total de autogobierno local previo, debido a que en el sistema soviético el mundo local no era sino el nivel local de un rígido y jerárquico sistema de poder; la escasez de recursos que conllevó el paso de una economía planificada a una economía de mercado; y la cesión del papel central en materia de legislación local a los gobiernos regionales. Igualmente señaló la tendencia de los sujetos de la Federación a considerar a los *raions* y a las ciudades no incluidas en los *raions*, no como autoridades locales dotadas de autonomía, sino como órganos de gobierno de los sujetos de la Federación y consiguientemente de manera contraria a los principios constitucionales. En fin, la aplicación efectiva de la legislación local de 1995 planteó numerosas dificultades, incluyendo un sinfín de normas que concurrían en aspectos esenciales como los financieros (los Códigos federales tributario y presupuestario y 26 leyes regionales); la Administración municipal (con una ley federal y 82 leyes regionales); el derecho de sufragio activo y pasivo en el ámbito local (con una ley federal y 87 leyes regionales); el Código Federal de planeamiento urbanístico; el Código Federal Civil o las leyes regionales sobre derechos y deberes de los cargos locales electos. Todos estos problemas nos van a permitir entender los motivos que han llevado a los largos períodos de transición para la entrada en vigor de la nueva normativa municipal.

La nueva realidad del mundo local trajo como causa diferentes factores de carácter interno y externo<sup>83</sup>; por un lado, se ha pasado de la fase de reformas institucionales a la fase de planeamiento estratégico para su desarrollo; por otro, la nueva Ley Federal 131, de 6 de octubre de 2003, sobre los Principios Generales de Organización del Autogobierno Local en la Federación de Rusia, que debería haber entrado en vigor definitivamente el 1 de enero de 2006, pero que debido a los problemas planteados como el hecho de que la necesidad de adaptación a los nuevos principios pueda mermar el plan de desarrollo, el pasado septiembre de 2005 el Parlamento ruso ha aprobado una prórroga de la entrada en vigor de esta Ley, de tal modo que se amplía el plazo hasta el 1 de enero de 2009<sup>84</sup>. El objetivo de la Ley es crear un sistema de

<sup>82</sup> GermanVetrov, *Municipal Governance in modern Russia*, 45th Congress of the European Regional Science Association, Amsterdam, The Netherlands, 23-27 de agosto de 2005.

<sup>83</sup> *Idem*.

<sup>84</sup> Esta prórroga tiene una naturaleza diferente a la del plazo originario que había sido fijado, puesto que en este caso se permite la posibilidad de que un municipio adelante su entrada en vigor si cumple las adaptaciones necesarias con anterioridad al 1 de enero de 2009.

gobierno local más estructurado y uniforme. Las principales cuestiones de las que se ocupa son:

- Un sistema de gobierno local racionalizado basándose en tres tipos de entidades locales: la comuna urbana o rural (*poselenie*), el distrito municipal (*munitsipalny raion*) y el distrito urbano (*gorodskoi okrug*). Este objetivo tendrá probablemente un profundo efecto en el incompleto y demasiado diversificado mapa local al que ha llevado la Ley de 1995<sup>85</sup>. En un principio los sujetos de la Federación disponían hasta el 1 de enero de 2005 para modificar sus leyes a efectos de fijar los márgenes de poder local y establecer las diferentes autoridades locales en uno de los tres tipos a los que hemos hecho mención en función de las necesidades. Los procedimientos de cara a la formación o reestructuración de estas nuevas entidades varían: en el caso de las comunas y de los distritos urbanos (*okrug*) la Ley exige de un referéndum, mientras que en el caso de los distritos municipales (*raions*) la recomendación de los órganos representativos de las comunas afectadas bastará, salvo cuando una comuna pase de un distrito municipal (*raion*) a otro, en cuyo caso requerirá también de un referéndum.
- Una clara distinción de los poderes que corresponden a cada uno de los tres tipos, mediante el sistema de lista que adopta la Ley sobre la base del principio de subsidiariedad. En todo caso la Ley también establece el principio de que cualquier autoridad local es libre de adoptar otras funciones, siempre y cuando no usurpen funciones atribuidas expresamente a otras autoridades locales o a otros niveles de gobierno y, ésta es la salvedad más importante, que dispongan de recursos propios suficientes para su financiación. Los aspectos financieros han estado especialmente cuidados en la Ley y en la modificación de los Códigos Tributario y Presupuestario. En lo concerniente a los recursos propios, la Ley incluye rentas provenientes de impuestos locales y de impuestos regionales y federales compartidos.
- Una clara distinción entre las funciones inherentes y las delegadas. Las primeras basadas en los principios de autosuficiencia económica y financiera y de exención de toda supervisión, las segundas requerirán de la correspondiente financiación y supervisión. La nueva Ley ha hecho especial hincapié en los requisitos exigibles para esta delegación: deberá realizarse por ley, el contenido de la delegación deberá estar claramente identificado (órganos autorizados para la delegación, estipulación de los recursos financieros que deberán ser transferidos y las disposiciones de control y supervisión de las funciones delegadas),

---

<sup>85</sup> Se habla de que la nueva Ley dará lugar a un enorme incremento del número de comunas, con una clarificación de su estatus como autoridades municipales dotadas de personalidad jurídica con sus propios órganos y recursos. En 2004 las estadísticas hablaban de más de 24.000 autoridades rurales (de las cuales sólo 8.600 estaban registradas como verdaderas autoridades municipales) y más de 155.000 asentamientos rurales (no registrados como autoridades municipales). En total se hablaba de 11.500 autoridades municipales, y de acuerdo con los cálculos podrían llegar a ser 25.000 con la nueva Ley.

y el derecho a rechazar la delegación cuando no se cumplan los requisitos legales.

- La creación, en la medida de lo posible por una ley federal, de las condiciones favorables para el ejercicio del autogobierno local.
- Una mayor responsabilidad de los órganos electos en el desempeño de las funciones de interés local.
- Un mayor papel para los órganos locales.
- Una mayor implicación de la comunidad en los asuntos locales.

### 6.3. La estructura de gobierno local

Los órganos de autogobierno local son dos, un órgano representativo y un cuerpo de carácter ejecutivo (alcalde). En el primero su tamaño varía en función de la población para el caso de los municipios<sup>86</sup>, mientras que en el supuesto de los distritos el requisito que se establece es que no pueden ser menos de quince. En cuanto a la figura del alcalde, existe un modelo presidencialista y un modelo parlamentario, es decir, podrá ser elegida o bien directamente por el pueblo, o bien por el órgano representativo de autogobierno. Conforme a la nueva legislación, si es elegido por el pueblo ostentará la condición de Presidente del órgano representativo o de jefe de la Administración (del órgano ejecutivo); en caso de que sea elegido por el órgano representativo, ostentará su presidencia. En todo caso una misma persona no puede ocupar la presidencia del órgano representativo y ser jefe de la Administración a la vez<sup>87</sup>. En lo que se ha denominado el modelo presidencialista, las relaciones siguen las notas típicas de esta forma de gobierno: los dos órganos funcionan de manera separada y el líder de la autoridad local tiene el poder de iniciativa y de consulta y el poder para vetar las medidas reguladoras de los órganos representativos.

Como podemos deducir, una importante modificación lleva a cabo la ley en la Administración local, ya que con la Ley de 1995 el líder de la autoridad local (elegido directa o indirectamente) era a su vez el jefe de la Administración, mientras que con la Ley de 2003 se permite o bien mantener este sistema, o bien contratar un jefe de administración que es contratado tras el correspondiente examen de selección, quedando separados los aspectos políticos de los administrativos con una autoridad diferente.

---

<sup>86</sup> La Ley establece que habrá siete diputados en caso de poblaciones de menos de mil habitantes, diez diputados en el caso de poblaciones entre mil y diez mil habitantes, veinticinco diputados en poblaciones entre cien mil y quinientos mil habitantes, y treinta y cinco cuando sean poblaciones de más de quinientos mil habitantes.

<sup>87</sup> Marat Salikov, *op. cit.*, p. 12.

#### 6.4. La libertad de las autoridades locales

En lo que concierne a los mecanismos de supervisión, la principal novedad es que se suprime cualquier sistema de control administrativo de las funciones inherentes, salvo el recurso de legalidad que ejecuta la Prokuratura (art. 77 de la Ley); mientras que se mantiene el control de las funciones delegadas. El Capítulo décimo de la Ley (arts. 70 a 78) regula la responsabilidad de los órganos y de los oficiales de la Administración local. Se dispone incluso la posibilidad de que un órgano sea disuelto, una autoridad destituida o reemplazada temporalmente si se declara su culpabilidad por un tribunal competente en supuestos de incumplimiento de la normativa federal, regional o local, o en caso de ejercicio impropio de funciones delegadas. Por lo que se refiere a la salvaguarda de la autonomía local ante los tribunales, a diferencia de lo que ocurría con la Ley de 1995, la actual Ley no lo regula, pero sí el nuevo Código de Procedimiento Civil, en cuyo artículo 251 se permite a las autoridades locales apelar a los tribunales si advierten que una medida legal atenta contra sus derechos o es ilegal. En cuanto a la posibilidad de acceso ante el Tribunal Constitucional, el Consejo de Europa recomendó en su informe del año 1997 la modificación de la Ley Federal del Tribunal Constitucional Federal para permitir el acceso directo a las autoridades locales ante el Tribunal Constitucional<sup>88</sup>. Ha sido el propio Tribunal Constitucional Federal el que señaló en su Sentencia de 2 de abril de 2002 una solución intermedia: se reconoce el derecho de las autoridades electas, los órganos de autogobierno local e incluso del electorado a reclamar la protección de los derechos de las autoridades locales como «uniones locales de ciudadanos ejerciendo colectivamente el derecho al autogobierno local bajo la Constitución de la Federación de Rusia». En todo caso se señalan unos límites a esta posibilidad: sólo cabe contra decisiones judiciales y la previsión de que el órgano local pueda apelar ante el Tribunal Constitucional ha de estar incluida en el correspondiente Estatuto municipal.

#### 6.5. Conclusión

En conclusión, a pesar de que las regiones decidan formar gobiernos locales no podrán hacerlo para sustituir el autogobierno local, puesto que éste está garantizado por la Constitución. Como se ve, una fórmula muy semejante a la «garantía institucional» a favor de los entes locales dimanante del artículo 137 de nuestra Constitución. En todo caso, el problema en el seno de la Administración local es el mismo que afecta a muchos otros Estados, entre ellos el nuestro. La carga de funciones que les han sido atribuidas no se corresponde con los medios financieros para hacerles frente<sup>89</sup>. Por último hay que

<sup>88</sup> *Local and regional democracy in the Russian Federation*, Council of Europe, 2004.

<sup>89</sup> Eckert señala cómo por ejemplo algunas villas, de mediana o pequeña dimensión, que habían obtenido el estatus de municipalidad durante el último decenio, es decir, con capacidad de autogestión

recaltar que la importante Ley Federal del año 2003 sobre las directrices generales de la Organización del Autogobierno Local en la Federación de Rusia trata de resolver esta cuestión disponiendo que la financiación (subvenciones de los gobiernos federal y regional) debe acompañar a los mandatos, a lo que se añaden las disposiciones del Código Impositivo: impuestos sobre el suelo, impuestos sobre la propiedad individual, impuestos sobre la publicidad, impuesto de sucesiones, impuestos de circulación, etc.

## VII. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

### 7.1. El Tribunal Constitucional Federal

Los Estados Federales suelen tener como uno de sus elementos configuradores la justicia constitucional (ya sea concentrada, ya difusa), proyectándose las posibilidades de instancia de los órganos de los sujetos de la Federación en diferentes vertientes. El caso de la Federación de Rusia no podía ser diferente. Regulado inicialmente por la Ley sobre el Tribunal Constitucional de la República Socialista Federal Soviética Rusa de 1991, en lo que nos ocupa, vio muy aumentado su papel con la Ley de la Federación de Rusia de 21 de abril de 1992 sobre modificaciones y complementos de la Constitución de la República Socialista Federal Soviética Rusa y con el Tratado Federal de ese mismo año. Actualmente, de conformidad con el artículo 125 de la Constitución de Rusia y su desarrollo por la Ley de 21 de julio de 1994, podemos señalar las siguientes atribuciones<sup>90</sup>:

— Resolver sobre la conformidad con la Constitución de:

1. Las leyes federales, los actos normativos del Presidente de la Federación, del Consejo de la Federación, de la Duma del Estado y del Gobierno de la Federación.
2. Las constituciones de las Repúblicas, los estatutos, así como las leyes y otros actos normativos de los sujetos de la Federación emitidos en materias de competencia federal o de competencias conjuntas.
3. Los tratados entre los órganos de poder del Estado de la Federación de Rusia y los órganos de poder del Estado de los sujetos de la Federación, así como los tratados entre los órganos de poder del Estado de los sujetos de la Federación.
4. Los tratados internacionales de la Federación de Rusia que no hayan entrado en vigor.

---

y sin ser administrados por el ejecutivo de un distrito, han renunciado en los últimos años a ese estatus, volviendo a uno subordinado.

<sup>90</sup> Es decir, no entramos en otras competencias, como la comprobación de la constitucionalidad de la Ley aplicada o de la aplicación debida cuando se alegue la violación de derechos y libertades de los ciudadanos o resolver sobre la observancia del procedimiento previsto de inculpación contra el Presidente de la Federación por traición al Estado u otro delito grave.

- Los conflictos de competencia, en su doble vertiente de conflictos negativos y positivos <sup>91</sup>:
  1. Entre los órganos federales.
  2. Entre los órganos de poder estatal de la Federación de Rusia y los órganos de poder estatal de los sujetos de la Federación.
  3. Entre los órganos superiores estatales de los sujetos de la Federación.

En estos dos últimos supuestos existen procedimientos de conciliación entre los órganos federales y los órganos de los sujetos de la Federación sobre la base de lo dispuesto en los artículos 85 de la Constitución, 6 del Tratado con las Repúblicas y 7 del Tratado con los Territorios y Regiones. Al igual que en otros muchos sistemas tiene como finalidad minimizar las actuaciones por parte del Tribunal Constitucional, quien además sólo actuará cuando se trate de un conflicto que escape a la competencia de los tribunales ordinarios <sup>92</sup>.

- Interpretación de la Constitución a instancia del Presidente de la Federación de Rusia, el Consejo de la Federación, la Duma, el Gobierno de la Federación o los órganos de poder legislativo de los sujetos de la Federación <sup>93</sup>.

Al igual que en otros muchos Estados, la labor desempeñada por el Tribunal Constitucional ha sido fundamental en la vertebración del Estado Federal. Así, cabe decir que durante sus dos primeros años la defensa, tanto de la Federación como de sus miembros, frente a la invasión del campo competencial de uno y otros, así como los conflictos a propósito de los actos emanados en materia de competencia conjunta, constituyen la característica notoria de la jurisdicción constitucional <sup>94</sup>.

## 7.2. Los tribunales constitucionales de los sujetos de la Federación

En cuanto a los sujetos de la Federación, en un principio fueron creados de manera espontánea, a iniciativa de las Repúblicas, sin que su existencia estuviera prevista en un texto de naturaleza federal <sup>95</sup>.

<sup>91</sup> Gadis A. Gadzhiev, «The Federalization of Russia. The Broadening of the powers of the Constitutional Court», *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, año 27, núms. 105-106, 1994, p. 84.

<sup>92</sup> Gadis A. Gadzhiev, pp. 81-82.

<sup>93</sup> Resulta significativo que en este caso no se reconoce la competencia para instar al Tribunal Constitucional por parte de los órganos ejecutivos de los sujetos de la Federación.

<sup>94</sup> V. O. Luchín y M. G. Moiseyenko, «El papel del Tribunal Constitucional como garante del federalismo en Rusia», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 7, Valencia, 1994.

<sup>95</sup> En 1990 las Repúblicas de Tatarstán y Osetia del Norte crearon una cuasi jurisdicción bajo la forma de un Comité de vigilancia constitucional. Después, a partir de 1991, fue creada una Corte Constitucional en Daguestán, en 1992 en Kabardino-Balkaria, etc.



Actualmente la posibilidad de crear órganos de control constitucional se infiere del artículo 118.2, que prevé el orden jurisdiccional constitucional; del artículo 5.3, que establece la unidad del sistema del poder estatal como una de las bases de la estructura federativa, y del artículo 77.1, según el cual el sistema de los órganos del poder estatal de los sujetos de la Federación es el establecido por ellos mismos «de acuerdo con las bases del sistema constitucional»<sup>96</sup>; a lo que habrá que añadir la Ley Constitucional Federal sobre el sistema judicial en la Federación de Rusia de 31 de julio de 1996. En virtud de lo dispuesto por la citada Ley Federal, en el año 2004 existían sólo doce tribunales constitucionales en las Repúblicas de Tatarstán, Baskortostán, Buriatia, El Mari, Yakutia, Adiguea, Daguestán, Kabardino-Balkaria, Komi, Carelia y Osetia del Norte y tres tribunales estatutarios en las regiones de Sverdlovsk y Kaliningrado y la ciudad autónoma de San Petersburgo. Sus decisiones son definitivas y no pueden ser susceptibles de recurso ante ningún tribunal federal de jurisdicción federal o ante el Tribunal Constitucional Federal. No hay que menospreciar la labor que llevan a cabo estos tribunales. La importancia de los jueces constitucionales de los sujetos de la Federación es muy alta si se tiene en cuenta que su misión les permite contribuir a asentar la legitimidad de la Constitución republicana<sup>97</sup>.

## VIII. VALORACIÓN FINAL

La Federación de Rusia tiene en los años próximos un importante reto político, el asentamiento de una democracia real y su posterior desarrollo. Algunas cuestiones como la de 2008 con la sucesión de Putin, el descenso poblacional, los desequilibrios demográficos o la interrelación emigración-inmigración son algunos retos concretos. Especial relevancia tiene también una adecuada organización territorial y la estructuración del poder político en el seno de la misma. Habrá que esperar a los próximos años para ver si logros políticos tan importantes se han producido o no. La Historia ha demostrado que las predicciones de futuro son particularmente complicadas en Rusia. Recordemos la afirmación de quien fuera embajador de Francia, Maurice Paléologue, quien escribió en su diario personal en 1914 que «la nación rusa es tan heterogénea en su composición moral y étnica, está formada de elementos tan incongruentes y anacrónicos, se ha desarrollado siempre desafiando tanto la lógica, a través de tal choque de golpes, conmociones e inconsistencias, que su evolución histórica desafía totalmente a la profecía»<sup>98</sup>.

Huyendo, pues, de la profecía, sólo cabe esperar y desear, desde el personal convencimiento de las capitales bondades del principio federal, especial-

<sup>96</sup> V. O. Luchin y M. G. Moiseyenko, *op. cit.*, p. 116.

<sup>97</sup> Marie-Elisabeth, *op. cit.*, p. 197.

<sup>98</sup> Tomado de la nota 5 del artículo de G. Allan Tarr, *op. cit.*

mente en un país donde tan necesario se revela, que los ya citados rasgos de involución autoritaria y centralizadora puedan dejar paso a medidas más conformes con aquél. Pues como el constitucionalismo comparado sobradamente demuestra, no es más federal el Estado que con mayores profusión e intensidad así se proclama, sino el que, incluso sin apelar a tal denominación formal, más y mejor pone en práctica el siempre difícil equilibrio entre unidad y diversidad.

## OTRAS REPÚBLICAS

En esta segunda parte pretendemos hacer un sucinto repaso de la situación territorial en el resto de Repúblicas que formaban parte de la antigua Unión Soviética. El tratamiento es difícil, puesto que son Estados soberanos muy jóvenes en los que se dan situaciones muy complicadas, caso de la dictadura de Lukashenko en Bielorrusia; de los conflictos armados entre Armenia y Azerbaiján; de territorios con peculiaridades históricas o que son objeto de disputa y que dan lugar a estatutos jurídicos peculiares como en Osetia del Sur (Georgia) o en Crimea (Ucrania); países que han vivido movimientos revolucionarios que les alejan de la vinculación con la Federación de Rusia; o de otros en los que se da la nueva experiencia de la recuperación del poder por parte del Partido Comunista como en el caso de Moldavia. Todas estas Repúblicas contemplan divisiones territoriales, que no federales, y en todas los mecanismos de autogobierno local apenas tienen desarrollo, dándose una fuerte centralización del poder.

### I. ARMENIA

En todas las Constituciones de estas jóvenes Repúblicas soberanas se reconoce el ordenamiento territorial. Así la Constitución de Armenia de 5 de julio de 1995 lo recoge en sus artículos 104 a 110<sup>99</sup>, además del artículo 2, que reconoce al pueblo el ejercicio del poder a través de los órganos estatales y de autogobierno local.

---

<sup>99</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Final Opinion on Constitutional Reform in the Republic of Armenia*, Venecia, 21-22 de octubre de 2005. Numerosas modificaciones constitucionales, incluidas alguna referida al Capítulo 7, se intentaron introducir el 25 de mayo de 2003, pero fueron rechazadas en el correspondiente referéndum. Este texto había sido propuesto por el Presidente de la República, mientras que el texto que ha sido sometido a referéndum por la mayoría parlamentaria, que es muy similar, todavía no ha dado lugar al correspondiente referéndum. En materia de autogobierno local, podemos decir que la principal novedad es que el artículo 108 del proyecto de la Constitución contempla la elección del alcalde de Yerevan, si bien se admite que la ley pueda fijar una elección indirecta (algo permitido por la Carta Europea de Autonomía Local). La propia Carta Europea de Autonomía Local fue ratificada por Armenia en 2001.

Armenia se encuentra dividida en diez *Marzer* (regiones o provincias)<sup>100</sup>, además de la capital, Yerevan<sup>101</sup>. Su finalidad es la mera desconcentración del Gobierno central, no en vano su función principal es hacer efectivas las políticas del Gobierno central y coordinar la labor de las subdivisiones regionales del Ejecutivo central<sup>102</sup>. Al frente de cada una de las regiones se encuentra un Gobernador (*marzpet*) y todos los Gobernadores son coordinados por el Ministro de Política Regional. Cada una de las regiones se estructura a su vez en comunidades (en el caso de Yerevan, doce distritos)<sup>103</sup>. Teóricamente, y de conformidad con lo que señala el artículo 104 de la Constitución, todo el territorio debería estar dividido en distritos, sin embargo la realidad es que el 40 por 100 del territorio radica fuera de las fronteras de distritos<sup>104</sup>.

En lo que concierne al gobierno local, el desarrollo se recoge por la Ley sobre autogobierno local de 7 de mayo de 2002, que lo define en su artículo 3 como «el poder y la capacidad definidos y garantizados por la Constitución de la República de Armenia y la presente Ley, para gestionar la propiedad de la comunidad y resolver sus problemas con un ánimo de mejorar el bienestar de la población»<sup>105</sup>. En Armenia, por tanto, existe un reconocimiento del autogobierno local, puesto que cada uno de los distritos, sean urbanos o rurales, tiene sus propios órganos de gobierno, con un consejo que deberá tener un tamaño entre cinco y quince miembros<sup>106</sup>, y que deberá ser elegido cada tres años, así como un alcalde. Todas estas autoridades son objeto de elección, con dos salvedades: por un lado, que cabe la elección directa o indirecta, y por otro, que el alcalde de Yerevan es objeto de designación y remoción directas por el Presidente de la República, a propuesta del Primer Ministro. Se contempla también un supuesto especial, puesto que en los casos previstos por la Ley y a indicación de los órganos regionales, el Gobierno podrá destituir alcaldes y convocar elecciones especiales en el plazo de treinta días<sup>107</sup>. Una de las notas características es la diferencia entre poderes pro-

<sup>100</sup> Fueron creadas por la Ley sobre división territorial y administrativa de 1995. Alocución de Hovik Abrahamyan, Ministro de Administración Territorial de la República de Armenia, Estrasburgo, 26 de mayo de 2004.

<sup>101</sup> De conformidad con el artículo 108 de la Constitución de Armenia se establece un estatuto especial para la ciudad de Yerevan.

<sup>102</sup> Mkrtych Gimishyan, «Political and constitutional reform in Armenia», en *Constitutional/political reform process in Georgia, in Armenia and Azerbaijan: Political Elite and Voices of People*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Caucasus Institute for Peace, Democracy and Development, Tiflis, Georgia, 2005, pp. 116 y ss.

<sup>103</sup> Hay un total de 930 distritos en Armenia, incluidos los de la capital Yerevan, *Report on Local Democracy in Armenia*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2003. De estos 930 distritos, 49 son urbanos y el resto rurales. Mkrtych Gimishyan, *op. cit.*, p. 117.

<sup>104</sup> Mkrtych Gimishyan, *op. cit.*, p. 124.

<sup>105</sup> Una amplia descripción de las disposiciones de esta Ley en *Report on Local Democracy in Armenia*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2003.

<sup>106</sup> Si hay menos de tres mil habitantes serán cinco; entre tres mil y veinte mil serán diez, mientras que para más de veinte mil los miembros serán quince.

<sup>107</sup> Esta facultad ha sido criticada de manera insistente, puesto que se ha hecho una utilización arbitraria de la misma. A esto se añade que en la elección siguiente que tiene lugar la práctica ha mostrado que sale resultada elegida la autoridad interina designada por el Gobierno. Mkrtych Gimishyan y Hripsimeb Manoukian, «Local self-government in Armenia: past, present and future», en *International Ins-*

pios y poderes delegados, con la nota de que éstos han de ser financiados por el poder estatal.

## II. AZERBAIJÁN

La Constitución de la República de Azerbaiján de 12 de noviembre de 1995<sup>108</sup> regula en su Capítulo cuarto (arts. 142 a 146) la división administrativa y territorial del país, a lo que hay que añadir los artículos 134 a 141, que se dedican a la regulación de la República Autónoma de Najichevan.

Azerbaiján tiene una división territorial que comprende ochenta y seis distritos (de los cuales once están en la capital Bakú). En realidad sirven de marco para el ejercicio del poder por parte del Gobierno central. Cada uno de estos distritos se encuentra dividido en entidades municipales que reguladas por la Ley sobre el estatus de las entidades locales de 28 de julio de 1999, aunque hay que señalar que los distritos no siempre respetan las divisiones de los municipios.

A todo lo que hemos dicho hay que añadir como peculiaridad política, que no jurídica, que desde 1993 el 20 por 100 de su territorio está ocupado por el ejército de la República de Armenia. A esto se suma el estatuto propio de la República Autónoma de Najichevan, con su propia legislación, que tiene como límite no poder contradecir la legislación de Azerbaiján; y que, desde el punto de vista físico, sólo es accesible por aire, puesto que está enclavado en la República de Armenia. Todos estos factores hacen que en Azerbaiján no haya nivel regional y que ni siquiera se plantee la posibilidad de crear un nivel regional, ya que se considera debilitaría la estructura del poder<sup>109</sup>. A diferencia de este estatuto particular, no se recoge sin embargo ninguno para la región de Nagorno-Karabakh, que tiene una más que importante minoría de población de origen armenio, a pesar de las recomendaciones que ha hecho el Grupo Minsk bajo los auspicios de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

La configuración de los distritos, tal y como hemos apuntado, pretende establecer una red del gobierno central, por lo que cada uno de ellos se halla bajo la responsabilidad de los Gobernadores, designados por el Presidente de la República<sup>110</sup>. Precisamente su existencia ha hecho que el Consejo de Europa insista en la necesidad de delimitar claramente sus funciones y las que le corresponden a los órganos de gobierno local, puesto que la Ley sobre estatus de las entidades locales no resulta clara a este respecto, presentando continuas

---

tute for Democracy and Electoral Assistance, *Democracy at the Local Level. A Guide for the South Caucasus*, 2003, p. 39.

<sup>108</sup> Fue objeto de enmiendas a través del referéndum de 24 de agosto de 2002.

<sup>109</sup> *Report on Local and Regional Democracy in Azerbaijan*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2004.

<sup>110</sup> En el caso de Bakú se da la peculiaridad de que los Gobernadores de cada uno de los once distritos se encuentran a su vez sometidos a una suerte de «Gobernador general», *Report on Local and Regional Democracy in Azerbaijan*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2004.

contradicciones <sup>111</sup>. Estas entidades locales tienen dos órganos, uno de carácter electivo, cuyo tamaño varía en función de la población, desde los cinco miembros cuando son menos de quinientos habitantes, hasta los diecinueve cuando hay entre 5.000 y 300.000 habitantes. En su primera sesión el Consejo local elige a su Presidente de entre sus miembros, quien ejerce la doble función de Presidente del Consejo local y cabeza del aparato ejecutivo <sup>112</sup>.

Es también obligada la mención a la particular estructura de gobierno de la República Autónoma de Najichevan, con un Parlamento propio (*Ali Mejlis*), un gobierno encabezado por un Primer Ministro, así como un sistema judicial autónomo <sup>113</sup>. Por último, los representantes locales del Gobierno central son también nombrados por el Presidente de la República de Azerbaiján, pero con la peculiaridad de hacerlo a propuesta conjunta del Primer Ministro y del Presidente del Parlamento de la República de Najichevan.

### III. BIELORRUSIA

La República de Bielorrusia se divide, de conformidad con el artículo 9 de su Constitución y su correspondiente ley de desarrollo, en regiones, distritos, ciudades y otras unidades territoriales administrativas. En la actualidad existen seis regiones llamadas *vobla\_* y una región especial: la capital Minsk; Región de Bierascie (Brest), Región de Homiel (Gomel), Región de Horadnia (Grodno), Región de Mahilou (Moguilev), Región de Miensk (Minsk) y la Región de Viciebsk (Vitebsk); además del citado reconocimiento de la Región capitalina de Miensk (Minsk). A su vez, las regiones se organizan en distritos.

La República de Bielorrusia recoge en la Sección quinta de su Constitución un apartado concerniente al gobierno local y al autogobierno (arts. 117 a 124 de la Constitución de 1 de marzo de 1994) a través de diferentes autoridades administrativas y ejecutivas, destacando el Consejo de diputados local, que deberá ser elegido cada cuatro años. Junto con los cuerpos administrativos y ejecutivos, les corresponde el ejercicio de las competencias locales, partiendo siempre de los intereses nacionales. Las competencias exclusivas son la aprobación de los programas de desarrollo económico y social y de los presupuestos y cuentas locales; la fijación de los impuestos y tasas locales de acuerdo con la ley; la determinación, en los términos fijados por la ley, de los procedimientos de gestión y disposición de la propiedad municipal; y, por último, la convocatoria de referendos locales, cuya iniciativa corresponde

---

<sup>111</sup> *Report on Local and Regional Democracy in Azerbaijan*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2004.

<sup>112</sup> Meriban Mamedova, «Local Government in Azerbaijan», en *Local Government and Public Service Reform Initiative. Developing New Rules in an Old Environment. Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia*, 2001.

<sup>113</sup> A pesar de estos datos que parecerían denotar una considerable autonomía, el Consejo de Europa ha reiterado que el Gobierno central sigue ejerciendo una considerable influencia. *Report on local and regional democracy in Azerbaijan*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, Consejo de Europa, 2004.

a los órganos locales o al menos una décima parte de los ciudadanos que residan en el área correspondiente (art. 75 de la Constitución de 1994).

En el caso de la Constitución bielorrusa, el artículo 122 prevé mecanismos de control por parte de las autoridades superiores a los Consejos locales de diputados, de modo que cuando sean contrarios a la ley podrán ser anulados por las autoridades superiores, mientras que cuando sus decisiones atenten contra los derechos y libertades fundamentales o contra los intereses de los ciudadanos, deberán ser recusadas ante los tribunales de justicia. El supuesto extremo cierra la sección de la Constitución referida al autogobierno local, por cuanto el artículo 124 recoge que cuando un Consejo de diputados local viole sistemáticamente o de modo flagrante la ley, deberá ser disuelto por el Consejo Supremo (Parlamento bielorruso).

#### IV. GEORGIA

La República de Georgia está dividida actualmente en 53 distritos, 11 ciudades y dos Repúblicas autónomas. Especial mención hay que hacer a estas dos últimas, se trata de la República de Abjasia y la República de Adjaría. Las peculiaridades se manifiestan por ejemplo en la existencia, tras la reforma de 20 de abril de 2000 a la Constitución de Georgia de 24 de agosto de 1995, de una ley que contempla el status especial de la República Autónoma de Adjaría (ley aprobada en junio de 2004). Se prevé un Senado que estará compuesto por miembros electos en Abjasia, la República de Adjaría y otras unidades territoriales, aunque también por cinco miembros designados por el Presidente de Georgia (art. 4.3 de la Constitución, también modificado en el año 2000), aunque para ello será necesario esperar a la restauración de la jurisdicción del Estado sobre las regiones separatistas de Abjasia y Osetia del Sur (ambas recogidas expresamente en el artículo 1 de la Constitución), momento además fundamental para una definitiva regionalización del país que podría otorgar una normativa especial también para ambos territorios al igual que para la República de Adjaría. Además, de conformidad con el artículo 89 de la Constitución, los más altos cuerpos representativos de las Repúblicas de Abjasia y Adjaría pueden instar la actuación del Tribunal Constitucional, y es a éste al que corresponde fallar sobre la constitucionalidad de los actos normativos de los altos órganos de las citadas Repúblicas [art. 89.a)]. Como dato curioso, diremos que en la República de Georgia el idioma oficial era el georgiano, hasta la modificación el 10 de octubre de 2002 del artículo 8 de la Constitución, que supuso el reconocimiento del abjasio como lengua oficial en la República de Abjasia.

La Constitución de la República de Georgia recoge claramente el principio de autogobierno local, aunque se ha criticado por el Consejo de Europa que dicha mención esté subordinada a la autoridad estatal<sup>114</sup>. Además, la

<sup>114</sup> Recomendación 157 (2004) sobre la democracia regional y local en Georgia.

Ley sobre gobierno local reconoce expresamente el derecho de los ciudadanos de Georgia al autogobierno local (art. 2.1). La misma normativa da una definición (art. 3.1) del autogobierno local como «el derecho, la oportunidad y la responsabilidad de los ciudadanos de Georgia para hacerse cargo de los asuntos de importancia local de manera independiente y bajo su propia responsabilidad»<sup>115</sup>. En cuanto a las competencias atribuidas a los órganos ejecutivos y legislativos del autogobierno local, se agrupan en exclusivas, delegadas y opcionales, aunque las primeras son muy escasas, careciendo apenas de relevancia en los asuntos públicos, sin competencia alguna por ejemplo en materias como salud, educación, cultura o deporte. Sí se reconoce el principio de subsidiariedad (art. 6.1.4 de la Ley sobre autogobierno local).

En cuanto a los mecanismos de participación, en el ámbito de los distritos (*rayon*<sup>116</sup>) la Ley de autogobierno local prevé la creación de un Consejo y de un órgano ejecutivo (*Gameoba*). En tanto que órganos estatales estarán encargados de administrar los asuntos locales y de tomar las decisiones concernientes a las competencias delegadas (art. 7.6 de la Ley sobre autogobierno local). El Consejo estará compuesto por representantes elegidos por los Consejos locales de las ciudades, mientras que el Presidente del *Gameoba* será nombrado por el Presidente de Georgia de entre los miembros del Consejo. Contrariamente al *Gameoba*, el estatuto del Consejo no está definido en la Ley, aunque gozará, con limitaciones importantes, del poder de decisión sobre asuntos relevantes de las colectividades locales [arts. 12.2.a), b) y c), así como artículos 13.4 y 13.6 de la citada Ley de autogobierno local].

En lo que concierne a la elección de los representantes locales (en las ciudades incardinadas en distritos) en la República de Georgia, la Ley prevé la elección popular de los órganos de gobierno locales (*Sacrebulo*). Se prevé la elección directa de los alcaldes (*Gambeleis*) con la excepción de los alcaldes de Tiflis y de Poti, que son nombrados y removidos por el Presidente de Georgia. El sistema electoral se rige por un Código detallado y actualizado (el Código electoral de 2001) que se aplica también en las elecciones locales y que además se ha visto mejorado con la reforma de agosto de 2003 en

---

<sup>115</sup> La expresión *asuntos de importancia local* ha sido fuertemente criticada por el Consejo de Europa, al suponer una cláusula demasiado abierta, pues prácticamente todos los asuntos tienen una relevancia local, máxime teniendo en cuenta que la normativa legal está basada en el dualismo de «materias de importancia local» y materias locales de «importancia estatal» para servir de base, respectivamente, al «autogobierno local» o al «gobierno local». Otros aspectos criticados por la citada Recomendación han sido la utilización del término «oportunidad», porque no se adapta a las exigencias de la Carta Europea de Autonomía Local. Todo ello ha llevado al Consejo de Europa a instar la modificación del citado artículo 1.

<sup>116</sup> *Rayon* (*raion*) es un ente territorial tradicionalmente situado dos escalones por debajo del nivel nacional o federal, y que fue creado como subdivisión administrativa en la Antigua Unión Soviética en la reforma de 1923-1929. Actualmente es una parte de una *voblast* en Bielorrusia o de un *oblast*, *krai*, República autónoma, distrito autónomo o gran ciudad en Rusia, de un *oblast*, una gran ciudad o de la República Autónoma de Crimea en Ucrania. También se mantiene en otras Repúblicas, como Azerbaiyán, Georgia o Moldavia. En definitiva una posible traducción, aunque no exacta, sería la de distrito.

aspectos como el registro de candidatos o la mayor transparencia en los órganos de la Administración electoral <sup>117</sup>.

La Constitución de Georgia recoge en el artículo 73.1.h) la posibilidad de destituir a las autoridades locales cuando su actividad haga peligrar la soberanía del país o el ejercicio de la autoridad conferida por la Constitución a las autoridades estatales, lo que supone una cláusula demasiado abierta y que supone una seria limitación al autogobierno local <sup>118</sup>. Sin llegar a este supuesto extremo, las autoridades estatales tienen atribuidas funciones de aprobación y de control de la ejecución de los presupuestos locales, así como de implantación o abolición de los impuestos y obligaciones acordes con la legislación [art. 8.d) de la Ley sobre autogobierno local]. Además de estas medidas, la Ley hace referencia a un control exterior destinado a asegurar la legalidad de las actuaciones de las autoridades locales (art. 6.1.3). En el caso de las funciones delegadas, la Ley es más ambigua, pero parece limitarse sólo al control de legalidad y no al control administrativo. En el caso de las competencias transferidas, el artículo 42.3 de la Ley recoge la capacidad de las autoridades estatales para anular las decisiones adoptadas por las colectividades locales. Se reconoce el derecho de las colectividades locales a cooperar y a formar órganos comunes (art. 8.2 de la Ley), así como a formar asociaciones de colectividades locales (art. 26.1). Fruto de la insistencia del Consejo de Europa, se ha creado a principios de 2005 la Asociación Nacional de Gobierno Local <sup>119</sup>.

En el marco de esta voluntad de reforma, el Presidente de Georgia aprobó el 14 de marzo de 2005 el «Estatuto de la Comisión estatal para el Gobierno efectivo y la reforma de la Administración Territorial» <sup>120</sup>, que fija una estructura con cinco equipos de trabajo: para la reforma institucional del autogobierno y la administración territorial; para las cuestiones de autoridad económico-financiera del autogobierno local; para la formación de los funcionarios del gobierno local, y la configuración de la política de reclutamiento y de los sistemas de información.

## V. KAZAJSTÁN

La República de Kazajstán es un Estado unitario gobernado por su Presidente, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución de Kazajstán de 30 de agosto de 1995. Está formada por catorce regiones (*oblast*) y dos ciudades con estatus especial: la antigua capital, Almaty, y la actual capital, Asta-

<sup>117</sup> Recomendación 157 (2004) del Consejo de Europa sobre la democracia local y regional en Georgia.

<sup>118</sup> Recomendación 157 (2004) del Consejo de Europa sobre la democracia local y regional en Georgia.

<sup>119</sup> Exigencia recogida tanto en la Recomendación 157 (2004) como en la Resolución 188 (2004) del Consejo de Europa.

<sup>120</sup> Información tomada del discurso de Giorgi Baramidze en la decimosegunda sesión plenaria del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (31 de mayo-2 de junio de 2005).



na <sup>121</sup>. Al igual que muchas otras Repúblicas, la Constitución de Kazajstán reconoce tanto el sistema de autogobierno local (art. 89) como el sistema de gobierno local estatal (art. 85). A lo ya citado hay que añadir un segundo nivel administrativo compuesto por 160 distritos y ciudades con el rango de distrito y, por último, el nivel local con las ciudades, villas y condados rurales.

En lo que concierne a la estructura de gobierno y de conformidad con la Ley sobre la Administración Pública Local y sobre autogobierno local de diciembre de 2001, podemos distinguir los siguientes órganos:

- Por un lado, el ejecutivo local (*akimat*) que existe en el nivel regional (además de en las citadas ciudades de Almaty y Astana), en el nivel de los distritos (incluyendo también a las ciudades con rango de distrito) y en el nivel del resto de entidades locales <sup>122</sup>. Existen sin embargo diferencias en cuanto a su designación, puesto que en el caso de las regiones y de las ciudades con estatus especial son designados por el Presidente a propuesta del Primer Ministro <sup>123</sup>; en el nivel de los distritos son designados por el jefe del ejecutivo regional; mientras que en el del resto de entidades locales lo son por el jefe del ejecutivo de los distritos o ciudades con dicho rango. Cabría la posibilidad, conforme a la enmienda constitucional de 1998, de que el Presidente de la República determinara que fueran objeto de elección popular, pero lo cierto es que sólo se ha dado en el distrito de Shamalgan, de donde es originario el Presidente <sup>124</sup>. Este ejecutivo (*akim*) representa al Presidente y al Gobierno de Kazajstán, y es el jefe del órgano ejecutivo local. Es responsable de la implantación de la política estatal en su territorio.
- En cuanto al órgano representativo (*Malikhats*), es elegido por los habitantes de las regiones, ciudades con estatuto especial, distritos y ciudades con rango de distrito. Todos ellos lo son por un período de cuatro años. De lo dicho se deduce que no existe órgano representativo en el nivel inferior de villas y condados rurales.

En fin, existen relaciones entre uno y otro órgano. Así, de conformidad con el artículo 87.5 de la Constitución, los *malikhats* tienen el derecho de ejercer un voto de censura frente al *akim* por una mayoría de dos tercios de sus miembros, reclamando su dimisión ante el Presidente o ante el órgano ejecutivo superior que lo hubiera designado. La responsabilidad de los órganos ejecutivos de las regiones y las ciudades con estatuto especial se sustancia ante los órganos representativos (art. 27.3 de la Ley sobre Administración Pública Local); mientras que la de los de los distritos y las ciudades con rango

<sup>121</sup> La Ley que rige el estatuto especial de Astana es de 1 de julio de 1998.

<sup>122</sup> Hay que hacer una salvedad porque a este nivel lo que existe es un *akim* u órgano representante del ejecutivo, pero no un *akimat*, que sería propiamente una Administración ejecutiva.

<sup>123</sup> Su dependencia del Presidente se pone de manifiesto en que cesan (sin perjuicio de que continúen en funciones) en el momento en que aquél deja su cargo.

<sup>124</sup> Meruert Makhmutova, «Local Government in Kazakhstan», en *Developing New Rules in an Old Environment*, 2001, p. 417.

de distrito lo es ante sus correspondientes órganos representativos (art. 31.3 de la citada Ley).

Por último, y en el marco de esta visión genérica de la estructura territorial de Kazajstán, hay que señalar que su Parlamento es bicameral, compuesto por el Senado y el *Majilis* (art. 50 de la Constitución). Centrándonos escuetamente en el Senado, está compuesto por treinta y nueve miembros, de los cuales treinta y dos representan a las catorce regiones y las dos ciudades con estatuto especial, a razón de dos representantes por sujeto. Los otros siete son designados cada seis años por el Presidente de la República. Por otro lado, su renovación es por mitades cada tres años. Sin entrar a fondo en sus funciones, sí es importante apuntar, con base en lo ya visto, que conforme al artículo 87.5 un *malikshat* sólo puede ser disuelto por el Senado en los casos previstos por la Ley. Pues bien, ha sido el artículo 23 de la Ley sobre Administración Pública Local, que ha desarrollado estos supuestos:

- Si el órgano representativo viola la Constitución dos o más veces mediante la adopción de decisiones ilegales decretadas por un tribunal.
- Si un órgano representativo recién elegido no fija su estructura u órganos necesarios en el plazo de treinta días desde su sesión constitutiva. Si la entidad territorial-administrativa ha sido reorganizada o disuelta.
- Si el propio órgano representativo adopta la decisión de disolverse mediante una votación secreta por una mayoría de dos tercios de sus miembros.
- En caso de desacuerdo insuperable con el *akimat*, expresado a través de repetidos intentos de aprobar el presupuesto local o los programas económicos y sociales para el desarrollo del territorio.
- En caso de desacuerdos insuperables con el *akim*, expresados a través de repetidos intentos de aprobar la estructura de la Administración local.

## VI. KIRGUIZISTÁN

La República de Kirguizistán es una República soberana, unitaria y democrática. Desde el punto de vista de la división territorial, la República de Kirguizistán se divide en siete regiones y la ciudad de Bishkek (con el mismo estatuto jurídico desde el año 1995). En un segundo nivel de descentralización están los distritos y las ciudades de rango equivalente y, por último, las villas y el resto de ciudades. El artículo 7.1 de la Constitución de Kirguizistán reconoce como uno de los principios en los que se basa el poder estatal de la República, la diferenciación entre las funciones del poder estatal y el autogobierno local. Se trata aquí de un reflejo constitucional de un fenómeno que, como hemos visto, es muy propio de estos Estados en transición y, fundamentalmente, de aquéllos que provienen del mundo soviético: la com-

binación, cooperación y diferenciación de los mecanismos de autogobierno con los de la Administración estatal en el plano local <sup>125</sup>.

La normativa que actualmente rige el mundo local es la Ley sobre autogobierno local y administración estatal local de 12 de enero de 2002. De acuerdo con ella, el sistema de autogobierno local incluye los consejos locales (*keneshes*), que se encuentran en todos los niveles de descentralización, y sus órganos ejecutivo-administrativos, que sí varían:

- En el caso de las regiones, distritos y ciudades con rango equivalente, el gobierno es desempeñado por la Administración estatal a escala local (*akim*; y alcaldes en el caso de las ciudades), en una muestra más del establecimiento en la república de Kirguizistán del principio dual de gobierno local.
- En el caso de las villas y ciudades de rango inferior existe también un órgano ejecutivo y administrativo (*ayil okmotu*).

## VII. MOLDAVIA

De la Constitución de la República de Moldavia de 29 de junio de 1994 <sup>126</sup>, que proclama en su artículo 1 que es un «Estado unitario e indivisible», y más en concreto de su artículo 110, se deriva que el sistema de división territorial en Moldavia está formado por dos niveles que desarrolla actualmente la Ley de 19 de marzo de 2003 <sup>127</sup>:

- El primero está representado por las autoridades locales en las villas y ciudades <sup>128</sup>, en el que los alcaldes son elegidos por la comunidad.
- El segundo lo componen los distritos (actualmente treinta y dos), además de las ciudades de Chisinau, que está investida del estatus de los distritos; Balti, la capital, y Tighina, que también están asimiladas a los distritos.

En cuanto a los órganos de gobierno, ambos niveles gozan de un órgano representativo, los Consejos, que son objeto de elección directa; mientras que el órgano ejecutivo, el alcalde, es elegido directamente en el caso de los Consejos de las villas y ciudades, y sin embargo es elegido por los miembros de los Consejos en el caso de los Presidentes de los distritos.

A todo lo dicho hay que añadir que la reforma constitucional de 2003 reconoce dos territorios autónomos o semiautónomos que también ha con-

---

<sup>125</sup> Emil Alymkulov y Marat Kulatov, «Local Government in the Kyrgyz Republic», en *Developing New Rules in the Old Environment. Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia*, 2001, p. 526.

<sup>126</sup> Hubo una importante reforma constitucional el 25 de julio de 2003, además de otras anteriores.

<sup>127</sup> Esta Ley revocó la Ley de 27 de diciembre de 2001 sobre la estructura territorial administrativa, que a su vez había revocado la de 12 de noviembre de 1998 que había dividido el país en condados (*judete*), de conformidad con el modelo rumano.

<sup>128</sup> La Ley sobre el autogobierno local de 18 de diciembre de 2003 distingue entre ambos sujetos, pero lo cierto es que no tiene consecuencias jurídicas en cuanto a sus instituciones.

templado la última Ley de división territorial: Gagauzia y Transnistria. A pesar de que la autonomía de la primera ya se reconocía antes, la reforma constitucional ha dado una base jurídica más clara para los dos (art. 111). Lo cierto es que así como en el primer supuesto existe una Ley orgánica sobre el estatuto de Gagauzia de 23 de diciembre de 1994 y una Ley de desarrollo adoptada por su Parlamento en 1998 (se encuentra dividida en tres distritos y tiene sus propios Parlamento y Gobierno), la situación de Transnistria es mucho más compleja con una crisis política en el año 2004, con una autoridad separatista y con la actual mediación por parte de la OSCE. Esta situación hace que evitemos cualquier mención de corte jurídico.

## VIII. TAYIKISTÁN

El artículo 1 de la Constitución de Tayikistán de 6 de noviembre de 1994 afirma que «la República de Tayikistán es un Estado soberano, democrático, de Derecho, secular y unitario»<sup>129</sup>. El Capítulo sexto de la Constitución es el que está dedicado al poder territorial. Tayikistán está dividida, al igual que muchas otras Repúblicas a las que ya hemos hecho referencia, en tres niveles de descentralización<sup>130</sup>:

- Las regiones de Khalton y Leninabad, la capital Dushanbe y la región Autónoma de Gorno-Badakhsan (reconocida en el art. 7 de la Constitución).
- Las ciudades y distritos incardinados en las citadas regiones, los distritos de la ciudad de Dushanbe y los trece distritos que dependen directamente del poder central.
- Por último están las villas y ciudades de las áreas rurales.

Además del reconocimiento constitucional en el artículo 7, en el que se menciona la región autónoma de Gorno-Badakhsan como parte integrante de la República y su posterior tratamiento en el Capítulo séptimo (arts. 81 a 83), su estatuto particular está determinado por la Ley Constitucional de la región autónoma de Gorno-Badakhsan de noviembre de 1999. En esta Ley, y a título de ejemplo para apuntar sus particularidades, se dispone la participación de un miembro de la Asamblea de la Región Autónoma en la Asamblea Nacional de Tayikistán, o el tener un representante de la Región Autónoma en el Tribunal Constitucional.

También la capital Dushanbe tiene un estatuto especial, puesto que es la única ciudad dividida en distritos, por lo que tiene un estatuto equivalente al de una región, de conformidad con lo establecido por la Ley sobre Administración Pública Local y la Ley sobre el estatuto de la capital.

<sup>129</sup> La Constitución ha sido modificada el 26 de noviembre de 1999 y el 22 de junio de 2003.

<sup>130</sup> Mamadsho Ilolov y Mirodasen Khudoiyev, «Local Government in Tajikistan», en *Local Government and Public Service Reform Initiative. Developing New Rules in the Old Environment. Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and Central Asia*, 2001.

En cuanto a la estructura de gobierno, varía en el primer y segundo nivel de descentralización con respecto del tercer nivel. El órgano de representación del poder local en las regiones, ciudades y distritos es un órgano colegiado (*khukumats*) elegido por los habitantes por un período de cinco años (art. 77.1 de la Constitución)<sup>131</sup>. De conformidad con el artículo 80 de la Constitución, en caso de un incumplimiento sistemático de la Constitución o de las leyes por parte de los órganos representativos de la región autónoma, las otras regiones, la ciudad de Dushanbe, las ciudades y los distritos, el Parlamento de Tayikistán podrá disolverlos. El poder local ejecutivo es ejercido por el representante del Presidente, Presidente a su vez de la región, ciudad o distrito. El Presidente de la República lo nombrará, previo consentimiento del órgano representativo. El régimen de responsabilidad del órgano ejecutivo es doble, ante el órgano ejecutivo superior y ante su órgano representativo. Este órgano representativo podrá ejercer una suerte de moción de censura mediante votación secreta y con la exigencia de una mayoría de dos tercios. Esta votación únicamente iniciará un procedimiento que requeriría además de la decisión definitiva del Presidente de Tayikistán en el plazo de un mes.

## IX. TURKMENISTÁN

Según señala el artículo 2 de la Constitución de 1992<sup>132</sup>, Turkmenistán se organiza territorialmente en *velayets*, *etraps* y ciudades con el estatus de un *velayet* o un *etrap*, en los cuales los órganos de la Administración estatal están fundados; ciudades en un *etrap*, villas y *gengeshliks*, donde los órganos locales de autoadministración, *gengeshes*, son establecidos.

Al igual que en otras Repúblicas que hemos venido describiendo, existe una combinación del poder estatal a escala local (arts. 78 y siguientes de la Constitución) con el autogobierno local que se reconoce en algunos niveles de gobierno (arts. 83 y siguientes de la Constitución). El poder ejecutivo es ejercido en los *velayets*, *etraps* y ciudades por un órgano denominado *khyakims*, que es el representante del Presidente de la República en las diferentes divisiones territoriales; mientras que en el caso de los órganos locales de autoadministración, el órgano de poder ejecutivo es el *archyns*, que es elegido por el órgano representativo (*gengeshes*) de entre sus miembros y frente al que es responsable.

El autogobierno local es ejercido por el órgano representativo, *khalk mas-lakhaty*, existente en los *velayet*, *etrap* y ciudades de estatuto equivalente. En el nivel territorial inferior, los órganos representativos son los *gengeshes*, elegidos directamente por los ciudadanos del correspondiente territorio por un período de cinco años.

<sup>131</sup> Ley de elección de los Consejos locales de 10 de diciembre de 1999.

<sup>132</sup> Reformada en profundidad en el año 2003.

## X. UCRANIA

En lo que concierne a la República de Ucrania, es el Capítulo IX de la Constitución de 28 de junio de 1996 el que lleva por rúbrica «Estructura Territorial de Ucrania», y tras proclamar la unidad e indivisibilidad del territorio estatal (art. 132) afirma que está compuesto por la República Autónoma de Crimea, veinticuatro regiones (*Oblasts*) y dos ciudades, Kiev y Sebastopol, que tienen un estatus particular determinado por las correspondientes leyes estatales. Las restantes divisiones territoriales son: distritos, ciudades, distritos municipales, asentamientos y pueblos<sup>133</sup>.

Se contempla la existencia (art. 140, párrafo tercero) de los Consejos de las regiones (*oblasts*) y distritos como órganos de autogobierno local que representan los intereses comunes de las comunidades territoriales de pueblos, asentamientos y ciudades; correspondiendo a los Consejos municipales la competencia para la organización administrativa de los distritos municipales (art. 140, párrafo quinto). El Presidente del Consejo de distrito y del Consejo de la región (*oblast*) será elegido por los respectivos Consejos y le corresponderá liderar el *staff* ejecutivo del Consejo<sup>134</sup>.

La importancia del autogobierno local se pone de manifiesto en el texto constitucional cuando el artículo 7, en el marco del capítulo concerniente a los principios generales, dice: «En Ucrania, el autogobierno local está reconocido y garantizado.» El autogobierno local tiene un tratamiento específico en el Capítulo XI de la Constitución de Ucrania (arts. 140 a 146). Parte de una definición del autogobierno local como el derecho de una comunidad territorial para resolver de manera independiente los asuntos de carácter local dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes de Ucrania (art. 140, párrafo primero). Existe en todo caso la previsión de dos leyes específicas que desarrollen el estatuto de las ciudades de Kiev y Sebastopol.

Los Consejos de los pueblos, asentamientos y ciudades se compondrán de diputados elegidos cada cuatro años por los correspondientes residentes sobre la base de un sufragio universal, igual, directo y secreto; e igual método se aplicará para la elección del alcalde de la ciudad, que será el líder del órgano ejecutivo del Consejo y presidirá sus reuniones (art. 141, párrafo segundo).

Se recogen una serie de garantías: los órganos de gobierno local, con los límites determinados por la ley, adoptan las decisiones que son preceptivas para la ejecución a lo largo del respectivo territorio (art. 144, párrafo primero) y, además, se contempla que los derechos de autogobierno local están protegidos por los correspondientes procedimientos judiciales (art. 145).

<sup>133</sup> Aunque las regiones son divisiones del nivel estatal, las tratamos en el caso de Ucrania en el apartado concerniente al poder local porque es allí donde su Constitución de 28 de junio de 1996 las ubica.

<sup>134</sup> El tratamiento de las previsiones constitucionales y legales sobre los Consejos de las regiones y los distritos ha sido muy criticado por el Consejo de Europa, debido a su alto grado de confusión. *Report on Local and regional Democracy in Ukraine*, Congreso de Poderes Locales y Regionales, noviembre de 2001.

Incluso, en muestra de un alto grado de descentralización, el artículo 140, en su último párrafo, permite a los Consejos de los pueblos, asentamientos y ciudades, previa iniciativa de los residentes, la creación de otros cuerpos de organización popular en casas, calles o bloques, asignándoles parte de sus propias competencias, finanzas y bienes.

Especial mención hay que hacer, por último, a la República Autónoma de Crimea, que tiene un tratamiento especial en el Capítulo X de la Constitución (arts. 134 a 139). Tras ser declarado que forma parte de Ucrania (art. 134), se recogen, entre otros, los siguientes aspectos:

- La existencia de una Constitución de la República de Crimea que deberá ser aprobada por el Parlamento de Crimea y ratificada por no menos de la mitad de los miembros de derecho del Parlamento de Ucrania (art. 135). En todo caso la normativa de la República de Crimea en ningún caso podrá contradecir lo dispuesto por la normativa ucraniana (art. 135, párrafo segundo).
- Existen dos órganos de gobierno: el Parlamento, como órgano representativo, y el Consejo de Ministros que actúa como ejecutivo, siendo jefe del ejecutivo la persona designada por el Parlamento de Crimea (*Verkhovna Rada*) con el consentimiento del Presidente de Ucrania (art. 136).

Conforme al artículo 150 de la Constitución de Ucrania, a la Corte Constitucional de Ucrania le corresponde pronunciarse sobre la constitucionalidad de los actos legales dictados por el Parlamento de la República de Crimea. Del mismo modo, el citado artículo recoge la legitimidad del Parlamento de Crimea para instar la autoridad de la Corte Constitucional a los efectos de decidir sobre la constitucionalidad de las leyes y otros actos legales del Parlamento de Ucrania, actos del Presidente de Ucrania y actos del Consejo de Ministros de Ucrania.

La Constitución de Ucrania de 28 de junio de 1996 recoge en su artículo 139 la existencia de una Oficina representativa del Presidente de Ucrania que opera en la República de Crimea y cuyo estatus viene determinado por ley. Por su parte el artículo 137 recoge, en su último inciso, que cuando una norma aprobada por el Parlamento de Crimea sea contraria a la Constitución de Ucrania o a cualquiera de sus leyes, el Presidente de Ucrania tiene la facultad de suspenderla, e instar la actuación de la Corte Constitucional.

## XI. UZBEKISTÁN

La República de Uzbekistán se estructura, de conformidad con el artículo 68 de su Constitución de 8 de diciembre de 1992, en regiones, distritos, ciudades, municipios, asentamientos (*kishlaks*) y villas (*auls*).

La gran división consiste en doce regiones (*oblast*), la ciudad de Tashkent y la República autónoma de Karakalpakstán como primer nivel de descentralización territorial.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley sobre la Administración Pública Local de 2 de septiembre de 1993, los órganos representativos locales en las regiones, distritos y ciudades son los Consejos locales, cuya denominación completa en el ordenamiento uzbeko es «Consejo de los Diputados del Pueblo». Con base en el artículo 99 de la Constitución, los Consejos locales en todos los niveles están encabezados por un Presidente (*hokim*), que en los niveles de las regiones, de los distritos y de las ciudades actúa también como último responsable del ejecutivo local o *hokimiyat*. La elección de los órganos representativos le corresponde a los habitantes del correspondiente nivel territorial, mientras que la designación del *hokim* varía en función del nivel ante el que nos encontremos: en el caso de las regiones y de la ciudad de Tashkent y de las regiones, será designado o destituido por el Presidente de la República, sujeto a la aprobación de los correspondientes Consejos; en el supuesto de los distritos y de las ciudades, es igualmente propuesto por la autoridad superior, aunque sometido a la aprobación de los consejos correspondientes.

La República autónoma goza de un estatus especial que viene reconocido en los artículos 70 a 75 de la Constitución. Así el artículo 70 dice que «la soberana República de Karakalpakstán es parte de la República de Uzbekistán... y su soberanía deberá ser protegida por la República de Uzbekistán». Tiene su propia Constitución, de 9 de abril de 1993, que deberá ser conforme con la Constitución *uzbeka*. Goza de potestad legislativa<sup>135</sup>, de la capacidad para fijar su estructura administrativa y territorial, del derecho a no ver alterados sus territorios y fronteras sin su consentimiento, e incluso del derecho de secesión mediante el correspondiente referéndum. En fin, la relación entre una y otra República, en el marco de la Constitución uzbeka, debe estar regulado por los tratados y acuerdos recíprocos.

---

<sup>135</sup> Las leyes de la República de Karakalpakstán son muy similares a las aprobadas en el resto del territorio uzbeko. Kuantbay Bektemirov y Eduard Rahimov, «Local Government in Uzbekistan», en *Developing New Rules in an Old Environment. Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia*, 2001.