

## Montenegro

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: MARCO GEOGRÁFICO E HISTÓRICO.—II. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO.—III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

### I. INTRODUCCIÓN: MARCO GEOGRÁFICO E HISTÓRICO

Montenegro es un pequeño país balcánico, de apenas 14.000 km<sup>2</sup>, lo que supone una extensión algo mayor que la de Murcia, situado entre Bosnia al norte, Serbia al este, Albania al sur y el mar Adriático al oeste. Cuenta con una población de poco más de 600.000 habitantes, de los cuales una minoría significativa es serbia. Los lazos históricos, culturales y religiosos entre montenegrinos y serbios, hasta el 2006 miembros de un mismo país, son en todo caso muy fuertes.

La historia de este país corre paralela a la de Serbia, a la que nos remitimos. No obstante, existen también datos diferenciadores importantes. Así, Montenegro no quedó, al revés de su vecino, sometido al imperio turco desde finales del siglo XIV, sino que se mantuvo como un principado con un alto grado de independencia, situación que también se produjo en la costa adriática respecto a los venecianos. Tras oponerse a los otomanos, obtuvo en el Congreso de Berlín de 1878 su reconocimiento como país independiente. Tras aliarse con los serbios en la Primera Guerra Mundial, fue anexada por estos últimos, incorporándose así al nuevo Reino de los serbios, croatas y eslovenos en 1918, luego convertido en Reino de Yugoslavia.

Después de la Segunda Guerra Mundial, Montenegro emergió como una de las seis repúblicas que formaban la República Federal Socialista de Yugoslavia. Esta última entró en un proceso de desintegración a partir de 1992: Eslovenia, Croacia, Macedonia y Bosnia Herzegovina se independizaron en los años posteriores tras una cruenta guerra. El resultado fue que tan sólo

---

★ Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional.

quedaron dos repúblicas, Serbia y Montenegro, dentro del Estado surgido después de la guerra mundial.

Pero los intereses no siempre coincidentes entre serbios y montenegrinos y la propia espiral secesionista determinaron la desintegración completa. En marzo de 2002, y gracias a la intervención de la Unión Europea, se llegó al llamado acuerdo de Belgrado, que introdujo una solución transitoria: por un lado, se enterraba la menguada República Federal de Yugoslavia y, por otro, surgía un nuevo ente estatal, todavía más débil y problemático: el Estado de Serbia y Montenegro. Nació con un plazo predeterminado de vigencia: a los tres años de su firma, los dos Estados parte en dicho acuerdo podían retirarse de esta unión estatal y declararse formalmente independientes. Con arreglo a dicho acuerdo, delegados de las dos partes redactaron una carta constitucional, que luego se sometió a los parlamentos de los dos Estados y finalmente al antiguo parlamento federal. Se preveían también las futuras instituciones comunes, definidas con arreglo al dualismo interno, la situación del ejército y el ámbito de competencias, centradas en la armonización e integración de los espacios económicos.

El 4 de febrero de 2003, y al amparo del referido acuerdo de Belgrado y de la resolución 1244 de Naciones Unidas, se aprobó la Carta constitucional<sup>1</sup>, por la que hasta hace poco se rigió la unión de Serbia Montenegro<sup>2</sup>. Su insuficiencia hacía presagiar su fracaso, como así ocurrió<sup>3</sup>.

Finalmente, el 21 de mayo de 2006 se sometió a referéndum la cuestión de la independencia. Con una participación de más del 86 por 100, el 55,5 por 100 de los votos se inclinó a favor de la misma. De este modo, se superaron las barreras (50 por 100 de participación y 55 por 100 de los votos) que la Unión Europea había establecido como condición para el reconocimiento de un nuevo Estado. El 3 de junio, el Parlamento de Montenegro proclamó formalmente su independencia. El reconocimiento internacional se produjo en los días posteriores. Téngase en cuenta que, según el referido acuerdo de Belgrado, en caso de disolución de la unión estatal Serbia se subrogaría en la personalidad internacional de la antigua unión estatal entre los dos países, mientras que Montenegro tendría que obtener su reconocimiento como nuevo Estado de la comunidad internacional.

## II. FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO

En el momento de escribir este comentario, Montenegro se rige por su Constitución de 12 de octubre de 2002<sup>4</sup>. Por su fecha podía haber tenido en cuenta, ya que no la Carta constitucional de la Unión Estatal de Serbia y

<sup>1</sup> Fuente: <http://www.gov.yu/document/povelja.pdf>.

<sup>2</sup> Un resumen de su contenido lo hacemos constar en el estudio sobre Serbia.

<sup>3</sup> Para lo que sigue véanse Gergana Noutcheva y Michel Huyssseune, *Serbia and Montenegro*, especialmente pp. 6-15.

<sup>4</sup> Véase su texto en: <http://www.mediaclub.cg.yu/Ustav/>.

Montenegro, al menos sí el acuerdo de Belgrado de marzo de 2002. Sin embargo, éste no encuentra referencia y en cambio sí la tiene la fenecida República Federal de Yugoslavia. No pueden descartarse reformas tras el acceso a la independencia.

Como quiera que sea, la República montenegrina se define (art. 1) como un Estado democrático, social y ecológico. Efectivamente, se afirma que todos los poderes de la República se basan en la voluntad de los ciudadanos (art. 3). De otro lado, se recogen los rasgos propios de un Estado constitucional: imperio de la ley (art. 4), división de poderes (art. 5) y garantía de los derechos y libertades. De estos últimos existe una consistente regulación (arts. 14 a 65).

Las instituciones constitucionales básicas son las siguientes. En primer lugar, la Asamblea, órgano legislativo, es de carácter unicameral, lo que se comprende sobradamente en un país de reducida extensión y población. Se elige directamente por el pueblo, a razón de un diputado por cada 6.000 electores, por un período de cuatro años. Puede disolverse previamente por decisión adoptada a propuesta de veinticinco de sus miembros, del gobierno o del presidente de la República. Por su parte, el presidente de la República, con funciones representativas y de intermediación de poderes, es elegido también directamente, si bien por un período mayor (cinco años). El gobierno —compuesto de un primer ministro, viceprimer ministro y ministros— asume el poder ejecutivo. El modelo implantado es el parlamentario: el gobierno se constituye previa votación de investidura en la Asamblea y puede ser sometido a una moción de censura o someterse a una cuestión de confianza. En contraste, se declara incompatible la pertenencia al Gobierno con la de miembro de la Asamblea, lo que no se corresponde con dicho modelo. Están también previstos un poder judicial independiente y un tribunal constitucional.

### III. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

En lo que ahora importa —organización territorial— se parte (art. 2) de la declaración de la soberanía de Montenegro en todo lo que no haya sido conferido a la República Federal de Yugoslavia.

La estructura interna es la propia de un Estado centralizado políticamente, pero con descentralización administrativa a través de los entes locales. Bien es verdad que se reconoce y garantiza la protección de los pertenecientes a minorías nacionales o étnicas (art. 67), pero esto no tiene una plasmación territorial, sino básicamente en el ejercicio de derechos individuales, como el uso de la lengua propia, educación e información en la lengua propia, etc.

Se establece (art. 66) el derecho a la autonomía de los municipios y de la capital del país (Podgorica). Pero no se añade nada más al respecto, lo que confirma que la autonomía interna territorial no es un tema de relevancia

constitucional. Su régimen jurídico queda de este modo sometido a lo que se establezca por ley.

La regulación del régimen local consta en la Ley de Autonomía Local, de julio de 2003<sup>5</sup>. Los entes locales son el municipio, la capital administrativa (Podgorica) y la capital histórica (Centinje). Los municipios tienen personalidad jurídica propia y competencias en todo lo que tenga un interés común directo para la población local. Pueden, con sujeción a las leyes, adoptar decisiones en diversas materias, como programas de desarrollo, de construcción, de urbanismo, de inversión, etc. Pueden también aprobar reglamentos y decisiones en numerosos sectores, como asuntos locales, urbanismo, servicios sociales, transporte público, vivienda y construcción, etc.

Entre las autoridades locales destacan la Asamblea y el alcalde. En coincidencia con lo establecido en Serbia, ambos órganos se configuran como poderes independientes, pues se eligen directamente por la población, en el primer caso por cuatro años y en el segundo por cinco. La elección directa e independiente del alcalde le refuerza considerablemente. Así, ostenta importantes poderes, como representar al municipio, proponer a la Asamblea la aprobación de reglamentos, cuidar de la ejecución de las leyes y reglamentos, ejecutar las competencias delegadas, organizar la Administración municipal, designando a los principales cargos de la misma, etc. No obstante, el alcalde puede ser destituido por una moción de censura adoptada por la Asamblea en ciertos casos, a propuesta de un tercio de sus miembros o de un décimo de la población respectiva.

La Ley contiene una declaración de suficiencia financiera, en el sentido de que los municipios deberán contar con los recursos necesarios establecidos por ley para desarrollar sus competencias. Se les reconoce cierta potestad tributaria, pues pueden fijar los tipos de gravamen de impuestos, tasas y exacciones de acuerdo con las leyes.

Otras regulaciones confirman que la autonomía de los municipios no posee gran envergadura. Así, está previsto que los órganos centrales supervisen la legalidad de su actuación. En concreto, pueden exigirles información sobre el ejercicio de sus funciones y suspender cualquier norma o disposición general aprobada por la Asamblea o el alcalde cuando estimen que no se ajustan a la Constitución o que restringen derechos, libertades y deberes de los ciudadanos en la forma prescrita por la Constitución o las leyes. En este caso, el Gobierno tiene que impugnar esa disposición o regulación ante el Tribunal Constitucional en los ocho días siguientes. Además, en el caso de que la Asamblea no celebre sesiones, ejecute las resoluciones judiciales que le afecten o cumpla con sus deberes legales, el Gobierno, previa advertencia a la misma, puede disolverla, en cuyo caso deben convocarse nuevas elecciones.

Según un informe del Consejo de Europa, la Administración montenegrina adolece de graves carencias en materias de infraestructuras, financiera y

<sup>5</sup> Fuente: <http://www.gom.cg.yu/files/1066210640.doc>.

de personal<sup>6</sup>. Existe excesiva interferencia política en el plano administrativo y, en cambio, escasa responsabilidad de los dirigentes.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

*(Véase también la recogida para Bosnia Herzegovina)*

NIKOLIĆ, Oliver, «Reforming Public Administration: the case of the Republic of Serbia», en *Reforming Local Public Administration: Efforts and Perspectives in South-East European Countries*, Friedrich Ebert Stiftung, mayo de 2004.

NOUTCHEVA, Gergana, y HUYSEUNE, Michel, «Serbia and Montenegro», en *Europeanization and Conflict Resolution: Case Studies from the European Periphery*, Ghent, Academia Press, 2004.

<http://www.fes.hr/E-books/pdcal%20Public%20Administration/Overview.htm>

---

<sup>6</sup> Véase Commission staff Working Paper, *Report on the preparedness of Serbia and Montenegro to negotiate a Stabilisation and Association Agreement with the European Union*, de 12 de abril de 2005. SEC (2005) 478 final.