

LA REVISION DE LA CONSTITUCION POLACA Y LAS DIFICULTADES DE LA TRANSICION AL SOCIALISMO

Por MANUEL B. GARCIA ALVAREZ

I

Si la edificación comunista se ha de llevar a cabo teniendo en cuenta las circunstancias propias a cada país, es lógico que las Constituciones, en las que se recogen no sólo los logros alcanzados hasta el momento de su promulgación, sino que también se señala el camino a seguir en el futuro, se hagan eco de las peculiaridades del Estado y de la sociedad correspondientes, y que, en consecuencia, sean objeto de revisión, con mayor o menor extensión, a medida que se progrese en la construcción socialista y comunista.

En este sentido, como hemos tenido ya ocasión de ver, es práctica generalizada en los Estados socialistas el proceder a una revisión total del texto constitucional cada vez que se supera una fase o una etapa en la construcción comunista; sin embargo, alguno de los países en cuestión ha optado por proceder a introducir reformas parciales, fundiendo en ocasiones las diferentes revisiones en un texto único, sin que ello suponga la elaboración de una nueva Constitución.

Así, tras las declaraciones de los dirigentes polacos en el sentido de que la República Popular de Polonia habría conseguido superar la primera fase de la etapa socialista —es decir, aquella en la que se supone que se procede a colocar las bases socialistas, iniciándose asimismo el socialismo desarrollado— la Dieta o Parlamento polaco introdujo el 10 de febrero de 1976, conforme al art. 91 de la Constitución de 22 de julio de 1952 —es decir, por mayoría de dos tercios en presencia de, por lo menos, la mitad del total de los diputados—, una importante revisión de la Ley fundamental, que afectaba a una cuarentena de artículos. Además, la Dieta encomendaba al Presidente

del Consejo de Estado la elaboración de un texto único, que, teniendo en cuenta las reformas parciales habidas hasta entonces, aparecería el 16 del mismo mes en la colección de leyes y decretos de la RPP, con el número 36/1976.

En realidad, de acuerdo con las resoluciones tomadas en el VI Congreso del POUP, celebrado en 1971, parece que en un primer momento se había pensado en la elaboración de una nueva Constitución propiamente dicha, como se desprende de la lectura de las siguientes palabras pronunciadas en el VI Congreso del POUP: «La Constitución de 1952, hoy vigente, ha cumplido su papel. Algunas de las declaraciones enunciadas en esta Constitución ya no corresponden al nivel hoy alcanzado en las relaciones sociales, económicas y de conciencia social. Es, por ello, necesario hacer reflejar tales transformaciones, de carácter duradero, en el proyecto de una Constitución nueva» (1). Sin embargo, poco más tarde, en febrero de 1972, la nueva dirección del partido comunista, por boca del primer secretario, E. Gierek, matizaba las resoluciones del VI Congreso, al mantener que «los principios sobre los que descansa nuestra Constitución corresponden a las necesidades constitucionales del sistema socialista...» (2). Y, en la misma línea, Gierek se dirigiría al VII Congreso del POUP, celebrado en diciembre de 1975: «... en la presente etapa debemos limitarnos a las modificaciones más indispensables de la ley fundamental...» (3).

En consecuencia, a finales del mismo año 1975, se formaría una Comisión constitucional que, presidida por el presidente del Consejo de Estado, H. Jablonski, procedió a la elaboración definitiva de la reforma constitucional, no sin que en el proceso intervinieran distintos sectores de la sociedad polaca por medio de cartas, dictámenes de juristas, o proposiciones de los diputados en la Dieta, etc., en el transcurso de un debate a escala nacional organizado por el Frente de la Unidad Nacional, en el que llegaron a expresarse opiniones claramente hostiles a las sostenidas por el partido hegemónico (4).

(1) Véase *Pour le développement de la Pologne Populaire. VI Congrès du POUP, Documents et matériaux*, Varsovia, 1972, págs. 326-27.

(2) Citado por A. ŁOPATKA, en *Les modifications apportées à la Constitution de la RPP*, en «Droit Polonais Contemporain», 1976, núms. 3/4, pág. 11.

(3) *Por el ulterior y dinámico desarrollo de la construcción socialista. VII Congreso del POUP. Documentos y materiales*, Varsovia, 1976, pág. 169.

(4) «La Polonia contemporánea», 1976, núm. 4, pág. 14. S. ZAWADSKI: *Les amendements a la Constitution*, en «Perspectives polonaises», mayo 1976, págs. 3-14.

II

El nuevo texto comprende un preámbulo y 11 capítulos, divididos en 106 artículos, el último de los cuales —el único del capítulo XI— continúa dando a la Constitución polaca un carácter rígido, al requerir para su ulterior modificación el mismo procedimiento exigido con anterioridad a la revisión, a saber, mayoría de al menos dos tercios de los votos en presencia de, por lo menos, la mitad de la totalidad de los diputados.

1. La Constitución comienza ahora declarando que la RPP es un Estado *socialista*, afirmación que algunos autores resaltan hasta el punto de decir que se trata de la más importante innovación llevada a cabo en la revisión de 1976, juntamente con la desaparición de la afirmación según la cual Polonia era un *Estado de democracia popular*. No se llega sin embargo —a diferencia de Checoslovaquia o Rumania— a sustituir la expresión «popular» por la de «socialista» en la denominación oficial del Estado, que sigue siendo la de «República *Popular* de Polonia» (5), pues se estima que la sociedad polaca aún no ha experimentado cambios tales que justifiquen tal sustitución.

A la vista del texto único de 1976, da la impresión de que, pese a las importantes modificaciones que, al menos sobre el papel, recoge aquél respecto de la anterior redacción, continúa sin embargo incluyendo una no despreciable dosis de elementos procedentes de lo que podría considerarse «anterior» formación socioeconómica, cosa que es, por otra parte, lógica si consideramos que, como señalábamos, la Constitución debe hacerse eco de la realidad, no debiendo eludir las dificultades que, por ejemplo, ha venido encontrando el partido comunista polaco a la hora de socializar los medios de producción y más concretamente la tierra.

Constituyendo en este punto, juntamente con Yugoslavia, una excepción en el mundo socialista, la RPP avanza muy lentamente en el proceso de socialización de la tierra que, todavía hoy, permanece en manos privadas aproximadamente en un 80 por 100.

La pobreza de medios técnicos, pero también y sobre todo la actitud tra-

(5) El art. 1.1.º del texto anterior decía: «La RPP es un Estado de democracia popular». Por lo demás, en otros trabajos hemos aludido a aquellos autores que dan por supuesto en el que, como dice Claisse, «el Estado socialista sustituye al de la democracia popular que caracterizaba una fase anterior»; véase A. CLAISSE: *La Pologne, entre la réforme et le changement*, en «Revue de Droit Public», enero-febrero 1978, pág. 119; Manuel B. GARCÍA ALVAREZ: *Construcción del comunismo y Constitución*, León, 1978.

dicionalmente contraria a la colectivización mantenida por el campesinado, se han impuesto como condiciones objetivas a los dirigentes polacos al exigir una política de considerable prudencia a la hora de intentar la socialización del sector. En este sentido, los poco afortunados intentos de acelerar la colectivización, llevados a cabo en los primeros años de vida de la democracia popular, fueron abandonados a partir de los acontecimientos de 1956 y la consiguiente subida al poder de W. Gomulka.

A partir de entonces, la política de socialización de la agricultura, elaborada por el POUP con la estrecha colaboración del Partido Campesino Unificado reviste un carácter esencialmente «evolutivo»; se estima que las posibilidades no dependen de las decisiones, sino de los medios reales, y que «la estructura agrícola se presta mal a cambios» (6).

No es de extrañar, pues, que el texto de la Constitución, tras las reformas de 1976, sea en este punto bastante más moderado que en la redacción de 1952, en la cual no dejaba de poner cierto énfasis, sobre todo en los artículos 10 y 11, en la cooperativización de la agricultura. Ahora, al contrario, se parte de la base del respaldo estatal a los diferentes sectores, estatal, cooperativo y privado, de la agricultura, pues, se dice, se trata sobre todo de aumentar la producción.

El artículo 15 dice que la República Popular de Polonia crea las condiciones que garanticen un crecimiento continuado de la producción agrícola, vela por la buena explotación del suelo como bien de toda la nación; y, en el apartado 3.º, que protege las explotaciones individuales de los campesinos trabajadores, les ayuda a aumentar la producción y a mejorar el nivel agrotécnico. El artículo 17, por su parte, se expresa en términos mucho más claros que lo hacen otras Constituciones socialistas del mismo período, al reconocer y proteger la propiedad individual y la herencia de la tierra...

Claro que la Constitución no puede dejar de señalar siquiera sea con escaso énfasis, y en términos de abstracción, el futuro de la agricultura, afirmando que se favorecen las transformaciones socialistas en el campo. Se apoya el desarrollo de las cooperativas agrícolas de producción, por más que éstas, con una superficie media de unas 300 hectáreas, apenas si constituyen hoy un 1,5 por 100 de la superficie agrícola del país, con una producción que representa apenas el 2 por 100 de la producción agrícola general. Quizá debido a la escasa importancia de las cooperativas agrícolas, la Constitución polaca guarda silencio, a diferencia de otras leyes fundamentales, respecto

(6) I. ADAMSKI: *La política agraria polaca es realista y consecuente*, en «La Polonia contemporánea», 1977, núm. 23, pág. 4. Adamski es dirigente del citado Partido Campesino.

de la existencia o no de huertos individuales en las organizaciones cooperativas (7).

Las granjas estatales vienen recogidas en el apartado 5.º del artículo 15, según el cual aquéllas representan una forma de la economía socialista altamente productiva y ejercen una favorable influencia en el conjunto de la agricultura. Ocupan, aproximadamente, un 17 por 100 de la superficie agrícola, y se han constituido aprovechando los grandes latifundios existentes con anterioridad a 1945, así como los territorios «recuperados» por Polonia al final de la segunda gran guerra. Tienen una superficie media de 600 hectáreas (8).

Como decíamos, la persistente oposición del campesinado polaco, apoyado por la Iglesia Católica, a la socialización de la tierra, obliga a los gobernantes de la RPP a adoptar medidas de gran prudencia a la hora de transformar aquel sector en un sentido socialista, como por ejemplo la creación de «círculos agrícolas» —existentes en Polonia desde mediados del pasado siglo— los cuales cuentan con un campo de actividades extenso, disponiendo tanto de una tercera parte de los tractores existentes como de buena parte de los abonos y productos químicos. También se afirma que se deben ampliar los lazos entre las explotaciones individuales y las granjas estatales (15.3.º) y se favorece la firma de contratos de cooperación y especialización entre las unidades socializadas y las granjas privadas.

Se han elaborado una serie de incentivos para que, voluntariamente, el campesinado ceda sus tierras al Estado, sobre todo, a cambio de una renta de jubilación, tal y como está previsto en la «Ley sobre las rentas de jubilación y otras prestaciones para los agricultores individuales y sus familias», aprobada el 27 de octubre de 1977, que, entre otras cosas, hace depender la cantidad a percibir en la pensión de jubilación, de la producción vendida al Estado con anterioridad por la persona en cuestión. Como escribía recientemente A. Pouliquen, las tierras así adquiridas por el Estado contribuirían a la creación o a la ampliación, ya sea en propiedad o en usufructo, según los casos de:

— granjas estatales y cooperativas, que vendrían a ocupar unos dos ter-

(7) J. FLAVIEN y A. LAJOINIE: *L'agriculture dans les pays socialistes d'Europe*, París, 1976, pág. 104. Sobre los huertos individuales, véase, mi artículo *La propiedad en las Constituciones socialistas*, en «Derecho Comparado», núm. 2, 1978.

(8) FLAVIEN, cit., págs. 100-101. El tema de la propiedad de la tierra en los países socialistas, con carácter general, ha sido abordado por M. B. García Alvarez, en un artículo de próxima aparición en la revista «Agricultura y Sociedad». Igualmente, es autor de un trabajo sobre las formas de propiedad individual, cuya publicación aún no está decidida.

cios de las tierras, si bien entre las granjas cooperativas predominan las de grado inferior, pudiendo estar compuestas por un mínimo de cinco familias.

— granjas pertenecientes a los círculos agrícolas.

— grupos pequeños de granjas —dos o tres— que se constituyen con fines específicos: construcción de dependencias, realización de trabajos especialmente penosos, etc.

— granjas individuales, ampliadas en su extensión o especializadas en alguna rama de la producción.

Por último, en el contexto de las medidas adoptadas en este sentido, merece la pena mencionar la reforma de los órganos locales del Estado, entre los cuales la comuna (véase *infra*) está llamada a desempeñar un papel primordial al convertirse en unidad socialista de base en el campo, con un promedio de ocho hectáreas agrícolas en un área general de unas doce mil hectáreas (9).

De esta manera se espera que, sin que ello suponga perder de vista el otro objeto principal —el crecimiento al máximo de la producción— la socialización de la agricultura alcance, hacia 1980, el 30 por 100 de la superficie agrícola y que, hacia 1990, la agricultura esté socializada «en lo esencial» (10).

Por otra parte, conviene no olvidar que, aunque la situación no es la misma, ni muchísimo menos, que en la agricultura, la socialización de la industria no ha sido llevado tampoco a sus últimas consecuencias, lo que se explica sobre la base de que en tanto el Estado y las cooperativas no estén en condiciones de satisfacer todas las necesidades, circunstancias objetivas impondrían la intervención, en mayor o menor medida, de la iniciativa privada en este tipo de producción.

Sobre la base del art. 17, ya citado, que reconoce y protege la propiedad privada de los edificios y otros bienes de producción pertenecientes a los artesanos, se ha aprobado recientemente un programa, en cuya elaboración participó juntamente con el POUP la Comisión directiva del Partido De-

(9) Puede verse un resumen de la citada ley en «La Polonia contemporánea», 1977, número 22, págs. 24-26. Entre otras cosas, se hace depender la cantidad a percibir en la pensión de jubilación de la producción vendida al Estado en los años anteriores a la jubilación; véase Polonia, 1978, núm. 3, pág. 4. También: A. POULIQUEN: *Trois voies de restructuration agraire: Hongrie, Pologne, République Démocratique Allemande*, en «Le Courrier des pays de l'est», junio, 1977, págs. 3-25; J. WISNIOWSKI: *Para el bien de la agricultura y la economía alimentaria*, en «Polonia contemporánea», junio 1978, núm. 11, págs. 5 y 6.

(10) R. F. STAAR: *Poland: The price of Stability*, en «Current History», marzo 1976, pág. 102, nota 15. También J. WAWRZYNIAK: *L'égalité des citoyens en Pologne Populaire*, en «Annuaire de l'URSS», 1975, pág. 312.

mocrático, de desarrollo a largo plazo de las pequeñas empresas artesanas, previendo para los años 1976-80 la total integración de la artesanía a la política planificada estatal, con un volumen de empleo de unas 515.000 personas, desarrollándose progresivamente los servicios que más escasean en la actualidad (11).

De todos modos, como ocurre con la agricultura, se prevé que el grueso de la industria se haya socializado hacia 1990, al liquidarse las condiciones objetivas que, se dice, por ahora imponen el mantenimiento de este sector primario; pues, conviene no olvidar, la subsistencia del sector privado ejerce una fuerte y nociva influencia en determinadas capas de la sociedad, sobre su ideología, modo de vida, etc., que será necesario enodiar en cuanto sea posible.

También en el campo del comercio interior —el comercio exterior es monopolio estatal según el art. 11 de la Constitución— son de resaltar las medidas adoptadas en noviembre de 1977 por el Consejo de Ministros, en el sentido de facilitar una mayor participación privada en la red comercial, por medio del arrendamiento de las tiendas pequeñas que hasta ahora han sido gestionadas directamente por empresas estatales o cooperativas. El arrendatario privado puede, con la nueva normativa, proveerse de mercancías no sólo de origen estatal o cooperativo, sino también privadas; dispone de la posibilidad de obtener créditos bancarios y al mismo tiempo tiene derecho a la seguridad social (12).

Es interesante, pues, subrayar la presencia en la propia Constitución de estos vestigios de lo que se estima anterior formación socioeconómica; vestigios que, por otra parte, explican el que la Constitución no considere como cosa hecha y objetivo alcanzado, por ejemplo, la liquidación de la explotación del hombre por el hombre, como se desprende del art. 5.5.º, o del art. 19, al admitir implícitamente que el principio socialista de distribución no ha sido plenamente desarrollado.

Esa socialización es, se ha dicho, punto de partida para la realización de los cambios futuros propuestos por la concepción marxista del igualitarismo (13) por más que, como escribe J. Kowalski, no basta con la socialización de los medios de producción sino que será necesario un período de

(11) A. ZAWARCZYNSKI: *La artesanía en la economía planificada*, en «La Polonia contemporánea», 1977, núm. 3, pág. 8: «Se desarrollarán de preferencia los servicios que actualmente escasean, es decir, los de construcción, reparación de automóviles y artefactos del hogar y mueblería».

(12) Véase «Polonia contemporánea», núm. 15, agosto 1978, entrevista con el ministro de Comunicaciones y Servicios, A. Kowalik, págs. 1-3.

(13) J. WAWRZYNIAK: *cit.*, pág. 308.

tiempo más o menos largo para que pueda tener lugar una revolución en la conciencia social del pueblo trabajador, de modo que éste se sienta, más que como un «asalariado», como sujeto de una relación nueva...; para lo cual, dicho sea de paso, quizá sea necesario que las ciencias sociales elaboren nuevos conceptos que permitan su utilización frente a situaciones hasta ahora inéditas (14).

Además de la propiedad privada, entre las categorías de propiedad, junto a la del Estado y la de las cooperativas, la Constitución continúa incluyendo la propiedad personal y el derecho de herencia sobre los bienes que constituyen la misma. Por el contrario, a diferencia de otras Constituciones socialistas pertenecientes a la misma fase, no se habla de la propiedad de las organizaciones sociales.

2. Una «innovación» digna de recordar, que produjo fuertes protestas por parte de la jerarquía católica y otros sectores, es la mención expresa del partido comunista en el texto constitucional, que lo define como «la fuerza política dirigente de la sociedad en la edificación del socialismo» (art. 3.1.º). Aunque, ciertamente, cabe preguntarse en qué medida ello tenga alguna trascendencia práctica, es lo cierto que la Constitución polaca evita, al igual que lo hace la Constitución húngara, y a diferencia de la fórmula utilizada en otros textos constitucionales, hablar del partido marxistaleninista como fuerza dirigente *del Estado*. Igualmente se hace mención de los otros dos partidos políticos, a los que hemos dedicado, dicho sea de paso, parte de nuestra atención en anteriores ocasiones (15). Su participación en los órganos estatales tienen un carácter meramente fáctico, pero está hasta tal punto arraigada que, como escribía recientemente algún autor, refiriéndose a los órganos locales del poder estatal, el presidium local está siempre compuesto por un representante del partido comunista (POUP) y un representante de cada uno de los otros dos partidos políticos (16): lo que, de todos modos, es obvio que no debe ser interpretado como un reconocimiento del juego libre de fuerzas políticas, puesto que no está permitida la constitución de o la participación en organizaciones contrarias al sistema socialista.

El mismo art. 3 dedica su apartado 3.º al Frente de la Unidad Nacional, como «plataforma común de la acción de las organizaciones sociales y agrupación patriótica de todos los ciudadanos independientemente a su afiliación política o de sus creencias...». Su fuerza política dirigente es el POUP, y

(14) J. KOWALSKI: *Socialist Democracy, its social and economic basis and function*, en «II Politico», marzo 1977, pág. 107.

(15) Véase mi artículo en la «Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense» de Madrid, vol. XVII, núm. 48, 1973.

(16) CLAISSE, *cit.*, pág. III.

su base política está constituida por la colaboración entre el POUP y los otros dos partidos. Con más de 40.000 comités rurales, a nivel central funciona el Comité Supremo del FUN, que cuenta con 195 miembros. Juega un importante papel a la hora de las elecciones, y su presidente es, de hecho, el mismo del Consejo de Estado (17).

En materia de relaciones internacionales es importante la alusión, en pleno articulado, a la URSS, al decir en el art. 6.2.º, que la RPP consolida la amistad y la cooperación con la Unión Soviética y con los demás Estados socialistas. Las protestas manifestadas en el transcurso del proceso de revisión habrían impedido una redacción en términos más radicales, considerados contrarios a la soberanía nacional polaca, en el sentido, al parecer, de que la amistad con la URSS era *la base de la política exterior de la RPP* (18).

La autogestión de los trabajadores viene ahora recogida expresamente en el art. 5.2.º, en formulación ciertamente poco concreta y sin que, desde luego, la Ley fundamental hable de los consejos obreros, quizá en un intento de no poner nuevas dificultades en un momento en que se procede a dotar de mayor autonomía a las empresas estatales y a sus directores (19). Además de la autogestión «social», a que se refiere el art. 43, el art. 15.3.º menciona concretamente la autogestión en la agricultura. Por su parte, los sindicatos ven garantizada su participación en la elaboración y realización de las tareas de la construcción socialista (art. 85).

Todo ello iría íntimamente relacionado con la preocupación por realzar y desarrollar la «democracia socialista» (art. 7), pues, como declara al artículo 4, el objetivo principal de la actividad estatal es el completo desarrollo de la sociedad socialista... Asimismo, cabe destacar en la actual redacción del art. 5 la desaparición del párrafo 4.º del anterior art. 3, que, como sabemos, hablaba de la limitación, eliminación y liquidación de «las clases sociales que viven de la explotación de obreros y campesinos».

3. Los derechos y deberes fundamentales han sido objeto de revisión, no solamente en el sentido de que se han eliminado restricciones como la que acabamos de mencionar en último lugar, sino que asimismo ha sido completada la formulación de algunos de los derechos ya previstos en el texto primitivo, y se han añadido otros nuevos.

Como suele ocurrir en todas las Constituciones, los derechos y deberes no están solamente reducidos al capítulo que lleva el mismo encabezamiento, en este caso el VIII, sino que se encuentran también en los caps. IX, en el

(17) Véase «Polonia contemporánea», 1978, núm. 3, págs. 15-16.

(18) Véase «Keesing's contemporary Archives», 1976, pág. 2772.

(19) CLAISSE, *cit.*, pág. 128.

capítulo II en los arts., ya citados —relativos a la propiedad personal y a la privada— y en el art. 63, referente al derecho a la defensa.

Por cierto que la propia colocación del capítulo dedicado a los derechos y deberes ha sido objeto de disputas entre los teóricos, al considerarse por algunos que su ubicación debía preceder, juntamente con el capítulo electoral, a la parte orgánica de la Constitución, con el objeto de resaltar con ello la íntima unión de los derechos y deberes con las bases política y económica del sistema.

En cuanto a la igualdad de derechos, la Constitución polaca, como otros textos, señala los criterios que impiden la discriminación o la limitación de derechos y libertades. Así, el art. 67.2.º, como hacía con anterioridad el artículo 69.1.º, establece la igualdad de los ciudadanos sin distinción de sexo; pero, además, se añaden ahora otros elementos antidiscriminatorios, como son la educación, la profesión; el origen y la posición social. A lo que habría que añadir, en el art. 78.1.º, la igualdad entre el hombre y la mujer: en su apartado 1.º declara que la mujer tiene los mismos derechos que el hombre en todos los campos de la vida pública, política, económica, social y cultural; en tanto que el apartado 2.º recoge las garantías de la igualdad. En el mismo contexto se podrían citar otros preceptos relativos a: los derechos electorales, iguales, del hombre y la mujer; a facilitar la compatibilidad de las obligaciones profesionales y familiares de la mujer, etc.; por no referirnos a otras ramas del derecho que, sobre la base de la Constitución, protegen la igualdad sin discriminación de sexos (20).

La alusión a las nacionalidades es casi imperceptible en la Constitución polaca que, prácticamente, se limita a señalar la nacionalidad como uno de los elementos sobre cuya base no se podrá discriminar a ninguna persona. Obviamente, la poca atención que el texto polaco dedica al tema de las nacionalidades se explicaría por la casi total homogeneidad étnica alcanzada por la RPP tras la segunda guerra mundial (21).

A los derechos políticos, en el estricto sentido de la palabra, previstos en

(20) R. WIERUSZEWSKI: *L'égalité en Droit des femmes et des hommes dans la RPP*, en «Annuaire de l'URSS», 1974, págs. 247 y sigs. No por ello, sin embargo, se deja de reconocer la existencia de problemas prácticos, como sucede por ejemplo, con la escasa participación femenina en los puestos más elevados de dirección; véase M. MATEY: *La protection du travail des femmes en RPP*, en «Droit Polonais Contemporain», 1976, núm. 2, pág. 50.

(21) Ello no quiere decir que la homogeneidad sea total; en este sentido, la prensa mundial se hacía eco no hace muchos años, de un acuerdo entre la RPP y la RFA, según el cual Polonia se comprometía a permitir la salida de su territorio de unos 120.000 individuos de nacionalidad alemana; véase «Boston Sunday Globe», 3 de agosto de 1975.

1952 —es decir, derecho electoral activo y pasivo, derecho a pedir cuentas de su actividad a los diputados, etc.— se añade ahora el derecho a participar en el control social así como el de «plantear proposiciones» (artículo 86.1.º) (22).

A la inviolabilidad personal, la inviolabilidad de domicilio y el secreto de correspondencia, contenidos en el art. 87, se añade el derecho a beneficiarse del medio ambiente.

Tal y como ocurre en las demás Constituciones socialistas, la polaca actual continúa sin incluir el derecho a la emigración, o a la libre circulación por el extranjero, pues, se dice, la inclusión de tales cláusulas iría en contra del interés social e incluso, con frecuencia, del interés del individuo; pese a lo cual, parece que, al menos en comparación con otros países, los polacos cada vez encuentran menos dificultades a la hora de conseguir permiso para viajar fuera del territorio nacional, siendo fundamentalmente, al parecer, de naturaleza financiera las consideraciones que se tienen en cuenta a la hora de imponer limitaciones en este terreno, en tanto que, se dice, la negativa a conceder un pasaporte por otras razones sólo tiene lugar «en casos muy reducidos», y «por razones dictadas por un interés importante del Estado» (23). Por su parte, el art. 89 habla ahora de un derecho no previsto con anterioridad: el que tienen los ciudadanos polacos residentes en el extranjero a beneficiarse de la protección de la RPP.

Los derechos económicos y sociales son formulados ahora de manera distinta a 1952, conforme a las mayores posibilidades del Estado y a las aspiraciones crecientes de los ciudadanos. Encabezados por el derecho al trabajo —el cual está garantizado por el derecho laboral socialista (art. 68.2.º)— la Constitución incluye una serie de derechos, como son el derecho a una remuneración según la cantidad y calidad del trabajo realizado; el derecho a la propiedad privada, el derecho a la propiedad personal ya citados, el derecho al descanso, el derecho a la protección de la salud, etc.

Por otra parte, el ordenamiento polaco no garantiza la libertad de elegir sindicato, sino solamente la de adherirse o no. Tampoco se incluye en la lista de derechos polaca el derecho de huelga, si bien es cierto que no existe norma alguna que lo prohíba expresamente.

Desaparecen una serie de disposiciones presentes en la versión de 1952. Así el antiguo art. 70.3.º, referente a la mención expresa del castigo por la ley del abuso de las libertades de conciencia y de confesión con fines contra-

(22) ŁOPATKA, *cit.*, pág. 20.

(23) A. MICHALSKA: *Les droits et les devoirs fondamentaux des citoyens polonais et les pactes des droits de l'homme*, de «Droit Polonais Contemporain», 1977, número 4, pág. 12.

rios a la RPP; o el 77.2.º, destinado a proteger la propiedad contra los actos de sabotaje u otras actividades nocivas. Al decir de Lopatka ello se explica porque los fenómenos por entonces mencionados en la Constitución apenas si se manifiestan ya en la actualidad, disminuyendo, por tanto, el peligro social que representaron en un primer momento (24).

En materia de deberes, a los ya previstos con anterioridad se añade ahora los de educar a los hijos para que sean buenos ciudadanos (art. 79) y de proteger el medio natural (art. 71). Claro que, como sucede en otros ordenamientos, también aquí se plantea el problema, complejo, de la realización de tales deberes, en cuanto que, como señala F. Kaminski, no todos los deberes tienen garantías constitucionales con vistas a su realización, salvo excepciones, como son el deber de la vigilancia respecto del enemigo, o la salvaguarda del secreto de Estado. Por el contrario, en los demás casos, el legislador sólo invoca «los más altos sentimientos morales del ciudadano, o su espíritu de sacrificio, su sentido del deber, del patriotismo o de la solidaridad nacional» (25); y ello, a pesar del art. 67.3.º, que señala la obligación de los ciudadanos de cumplir lealmente sus deberes para con la patria y contribuir a su desarrollo. Por cierto, que finalmente no sería aceptada por la Dieta polaca una proposición —protestada por diversos sectores, por lo que de peligrosa arbitrariedad encerraba— en el sentido de modificar el citado art. 67 haciendo depender las garantías de los derechos del cumplimiento de las obligaciones previstas constitucionalmente... Como, asimismo, tampoco encontraría acogida en el texto constitucional la declaración, recogida en las resoluciones del V Congreso del POUP, celebrado en 1971, en el sentido de condicionar más fuertemente el ejercicio de los derechos y libertades, al subrayar expresamente su carácter «socialista».

4. La parte orgánica de la Constitución apenas si se ha visto afectada por la revisión objeto de nuestra atención, con la relativa salvedad de las modificaciones en materia de organización judicial; es decir, «relativa» salvedad, porque en realidad la revisión de febrero de 1976 se limitó en esta materia a recoger en la Ley fundamental la práctica que, sobre la base de las disposiciones transitorias elaboradas en 1952, así como de la legislación ordinaria, se había venido observando desde los primeros momentos en detrimento de la parte dispositiva de la Constitución.

A) En esta materia resulta digno de mención el que la legislación polaca sobre tribunales, que se remonta a 1928, no ha sido derogada más que par-

(24) *Cit.*, pág. 21.

(25) F. KAMINSKI: *I diritti e i doveri del cittadino nella Costituzione polaca dopo la revisione del 1976*, en «Il Politico», 1977 marzo, pág. 142.

cialmente, por lo que se puede afirmar que en sus líneas esenciales aún están en vigor unas disposiciones correspondientes a la anterior formación socio-económica; encontrándose su base legal en la disposición transitoria 5.ª de la Constitución de 1952, según la cual, hasta la entrada en vigor de la nueva ley, seguirán en vigor las disposiciones entonces vigentes (26).

En este sentido, el temor de que los jueces elegidos acabaran dependiendo excesivamente de factores locales con vistas a la reelección, así como una preocupación por asegurar un nivel de formación jurídica, harían que, a pesar de la letra de la Constitución, se evitara el normal desarrollo de la misma y más concretamente de su art. 50.2.º, relativo a la elegibilidad y a la limitación de la duración de los mandatos de los jueces; pues, se piensa, no estaban aún maduras —ni lo están todavía hoy— las circunstancias que permitan desarrollar los citados principios constitucionales sin que se atente a la independencia de los jueces y al mínimo de conocimientos jurídicos que cabe exigirles (27).

En este contexto hay que entender la desaparición del antiguo art. 50, según el cual «los jueces y los asesores populares son elegidos», y su sustitución por el actual art. 60, que dice que los jueces son designados y revocados por el Consejo de Estado.

En el mismo sentido, de acoplar la letra de la Constitución a la práctica, hay que comentar el añadido de un nuevo apartado, el 2.º, al art. 56 (antes 46) según el cual, los colegios para los casos de contravenciones deciden en materia contravencional, es decir, de actividades socialmente peligrosas susceptibles de sanciones leves, a saber, multas de hasta 5.000 slotys y penas de detención o de limitación de la libertad de hasta tres meses.

Por último, el art. 59 desarrolla la figura de los asesores populares, recogida brevemente en los arts. 49 y 50 de la redacción de 1952, pronto superados por la propia legislación ordinaria emanada sobre todo en 1960, la cual es inspiradora, a su vez, en buena medida de la última revisión constitucio-

(26) Según la disposición transitoria 5.ª: «Hasta la entrada en vigor de la nueva ley sobre la organización de los tribunales, las disposiciones actuales siguen en vigor, con las siguientes modificaciones: 1) Los tribunales pronuncian sus sentencias en nombre de la RPP; 2) Las atribuciones del Presidente de la República previstas en la legislación actual en relación con el nombramiento de los jueces, son transferidas al Consejo de Estado a partir del momento en que éste sea elegido por la Dieta de la RPP».

(27) M. RYBICKI: *Les problèmes de l'administration de la Justice à la lumière de l'amendement de la Constitution en date du 10 février 1976*, en «Droit Polonais Contemporain», 1976, núm. 3, págs. 5-14. Del mismo autor, ex Ministro de Justicia y ex Fiscal General de la RPP, también: *Die Garantien der Gesetzlichkeit in der Tätigkeit von Gerichten und der Staatsanwaltschaft*, en la obra colectiva *Probleme der Gesetzlichkeit im Staatsapparat der Volksrepublik Polen*, Berlín, 1977, págs. 71-87.

nal. Así, en los apartados 2.º, 3.º y 4.º del actual art. 59 se afirma que al dictar las sentencias los asesores tienen las mismas atribuciones que los jueces; los asesores son elegidos por los consejos populares y el modo de elección de determinadas categorías de asesores será fijado por ley... Para M. Rybicki, a la hora de dictar justicia el carácter socialista del Estado exige que se haga en estrecha relación con la sociedad, teniendo en cuenta el grado de concienciación y la opinión de los ciudadanos.

B) Son interesantes también las innovaciones introducidas en materia de organización local del poder y de la administración del Estado, si bien es preciso aclarar que tales modificaciones habían sido realizadas con anterioridad a la reforma de 1976. Así, la RPP ha pasado de contar con una organización local de tres niveles (comunidades rurales y ciudades, distritos y vaivodías) a una organización en dos niveles; a saber: unidades de base (comunidades y ciudades) y vaivodías; de tal modo que en la actualidad Polonia cuenta con poco más de 2.360 comunas y 836 ciudades. En cuanto a las vaivodías, existen en la actualidad 49 propiamente dichas, a las que hay que añadir una serie de ciudades que tienen el mismo rango (28).

En palabras de E. Gierek, el objetivo esencial de la reforma local consiste en reforzar las comunas y las ciudades, puesto que en ellas, fundamentalmente, donde tiene lugar diariamente los contactos de las autoridades con los ciudadanos (29); de ahí el que hayan sido aumentadas sus funciones, sobre todo en materia de cooperación con las organizaciones de las cooperativas agrícolas y demás formas de explotación colectiva (véase *supra*).

Comunas y ciudades eligen un consejo popular, el cual elige a su vez un Presidium compuesto por un presidente y dos o tres adjuntos, que suelen ser, de hecho, los secretarios del POUP y de los otros dos partidos, respectivamente. Por el contrario, la ejecución de las decisiones de los órganos elegidos está encomendada ahora a un «Nacelnik», nombrado por el Presidium de la vaivodía, y que suele ser una personalidad de carácter más bien técnico, escogido por regla general entre los funcionarios de la administración; la existencia de dicha figura, que hace su aparición sin duda en aras de la eficacia, no deja, sin embargo, de llamar la atención en cuanto a su posi-

(28) A. ŁOPATKA: *L'achèvement de la réforme des organes locaux du pouvoir et de l'administration en Pologne*, en «Droit Polonais Contemporain», 1976, núm. 1, páginas 5-20. También, la ponencia leída por J. ŁETOWSKI en el Simposio «Regionalisierung und Organisation der Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung», publicada en la obra colectiva, ed. de F. MAYER, *Region und Mittelstufe der öffentlichen Verwaltung*, Bonn, 1976, págs. 117-29. Y, del mismo ŁETOWSKI, *La réforme de l'Administration locale en Pologne*, en «Droit Polonais Contemporain», 1974, págs. 5-16.

(29) Cit. por ŁOPATKA: *L'achèvement...*, cit., pág. 9.

ble contraste con el principio de la colegialidad de los órganos elegidos, tan caro a los regímenes socialistas.

Por su parte, las vaivodias, delimitadas de tal modo que en cada una de ellas esté presente tanto la industria como la agricultura, cumplirían una función de «programación, coordinación y control, así como de instancia de recurso en las decisiones administrativas». Sus órganos de gobierno siguen el mismo esquema existente en las comunas.

C) Las modificaciones de la Constitución llevadas a cabo en 1976, relativas al resto de los órganos del Estado, revisten escasa importancia, siendo en todo caso de destacar las siguientes:

1. La inclusión en la Constitución de la figura del control de la constitucionalidad de las leyes, que se encomienda ahora al Consejo de Estado (art. 30.1.3.º), sin que, de momento al menos, hayan tenido éxito las llamadas de atención de algunos juristas, en el sentido de hacer jugar un cierto papel al TS en materia de control de constitucionalidad de las leyes, o incluso, como han señalado algunos, de crear un Tribunal Constitucional.

2. La Cámara Suprema de Control, creada por la Ley constitucional de 1957 —que introducía por entonces un nuevo capítulo en la Constitución (el IV b)— ve ahora extenderse algunas de sus competencias, sobre todo al ponerse bajo su vigilancia a las organizaciones cooperativas. Por otro lado, si al principio era un órgano ajeno al Consejo de Ministros, ahora es colocada bajo la supervisión del Presidente del Gobierno (art. 35.2.º); el presidente de la Cámara es miembro de pleno derecho del Consejo de Ministros (artículo 39.1.º), lo que explica, al decir de H. Jablonski, el control ejercido por tal Cámara Suprema sobre la actividad de las instituciones de carácter económico directa o indirectamente dependientes del Gobierno (30). Conviene recordar, no obstante, que la figura de la Cámara Suprema de Control ha sido objeto de desfavorables comentarios por parte de algunos autores, en cuanto que, se dice, carecería de las ventajas que ofrece, por ejemplo, el sistema de control popular existente en otros países socialistas.

Otras reformas conciernen a la presidencia del Consejo de Ministros, o al propio Consejo de Ministros, que ve limitadas sus atribuciones en materia, por ejemplo, de coordinación de las actividades de los órganos locales. El art. 39.2.º recoge ahora una institución que, aunque venía funcionando con anterioridad, no figuraba en la Constitución: el Presidium del Consejo de Ministros (31).

(30) Cit. por ŁOPATKA: *Les modifications...*, cit., pág. 23.

(31) Agradezco a J. STEMBROWICZ el haberme facilitado un resumen en lengua francesa de su artículo *Le Conseil des Ministres, organe exécutif et administratif supre-*

Para finalizar, señalaremos que el capítulo X (antes IX) se ha visto modificado con la inclusión del himno nacional, la Mazurca de Dabrowski, así como por un artículo, el 104, por el que se rodea a la bandera, el escudo y el himno nacional de una protección y un respeto especiales.

Con posterioridad a la terminación de estas líneas, han tenido lugar en Polonia, como es sabido, importantes —aunque no inesperados— acontecimientos. Su exposición y análisis pormenorizados requerirían sin duda un espacio y tiempo del que ahora no disponemos. Por eso, sin perjuicio de que más adelante, quizá en estas mismas páginas, abordemos de nuevo el tema, me limitaré a resumir las novedades más importantes que, desde la perspectiva del Derecho político, han tenido lugar en aquella República Popular (32).

Aprovecho aquí para agradecer al profesor A. Łopatka, director del Instituto para el Estado y el Derecho, de la Academia Polaca de Ciencias, por la invitación que me hizo para visitar dicho centro, y que me permitió conocer personalmente a especialistas polacos en Derecho público. De los contactos entonces establecidos y de los datos que me han sido proporcionados, espero a no tardar sacar a la luz una publicación más exhaustiva y comprensiva de la evolución que está experimentando la República Popular Polaca.

En julio de 1980, el anuncio del aumento en el precio de determinados productos alimenticios —la carne y sus derivados, más concretamente— provocaría una oleada de huelgas que finalizaría, temporalmente, con la firma el 31 de agosto y durante el mes de septiembre siguiente, de una serie de acuerdos entre el Gobierno polaco y los comités de huelga que estaban funcionando a escala regional.

De dichos acuerdos, el más pormenorizado, y el que más repercusión estaba llamado a tener es, sin duda, el concluido en los astilleros de Gdansk, el 31 de agosto de 1980, entre una comisión gubernamental y el Comité entreempresas en huelga, con participación, como consejeros de una y otra parte, de destacados profesores de Derecho político, como el ya citado A. Łopatka, por la comisión gubernamental, y J. Stembrowicz, este último por el Comité entreempresas. Casi al mismo tiempo quedaba constituida una comisión mixta encargada de supervisar la realización del acuerdo.

Como consecuencia de lo anterior, el Gobierno iniciaba en la Dieta los

me du pouvoir d'Etat (Problemes choisis), publicado en «Panstwo i Prawo», agosto-septiembre 1970.

(32) Estas líneas han sido elaboradas sobre la base de artículos y datos aparecidos en las publicaciones periódicas *Recht in Ost und West*, *Polonia Contemporánea*, *Problems of Communism* y *Der Spiegel*, así como material documental proporcionado por la agencia polaca Interpress.

procesos de elaboración de una serie de leyes, entre ellas una de revisión del capítulo IV de la Constitución, relativo a la Cámara Suprema de Control, así como una ley ordinaria que, en desarrollo de la Ley política fundamental, regula la organización y funcionamiento de dicha Cámara suprema. Aprobados ambos proyectos en octubre del mismo año 1980, a partir de ese momento se independiza la CSC del Gobierno al tiempo que se la hace depender directamente de la Dieta, extendiendo, por otro lado, su control a determinados aspectos de las actividades de las organizaciones sociales, cooperativas o no.

En relación con las modificaciones que acabamos de citar, se ha procedido asimismo a reformar el reglamento de la Dieta, de tal modo que se ha posibilitado el control parlamentario tanto de la gestión del Gobierno en su conjunto como de cada Ministerio en particular.

Otro de los proyectos de ley, a cuyo envío al Parlamento se ha comprometido el Gobierno polaco —y sin duda el que más resonancia está alcanzando— versa sobre la libertad sindical y el derecho de huelga, además de las correspondientes modificaciones en el Código de Trabajo (en cuanto que, conforme al punto 2 del acuerdo de Gdansk, no serán de aplicación a los que participen en una huelga los artículos 52, 64 y 65 de este último Código).

La elaboración del anteproyecto ha sido encomendada a una comisión compuesta por representantes del Tribunal Supremo, de las ciencias sociales y de los trabajadores.

Entre tanto, el Consejo de Estado aprobó el 13 de septiembre último un decreto sobre el registro de sindicatos nuevos, procediendo asimismo la Dieta a aprobar una modificación en la ley sindical de 1949. Según el citado decreto, los comités fundacionales de los nuevos sindicatos podrán proceder a registrarlos en el Tribunal provincial de Varsovia, debiendo este último proceder al registro una vez haya constatado que los estatutos no son contrarios a la Constitución y otras prescripciones legales (art. 4 del decreto de 13 de septiembre de 1980).

Contra una decisión negativa por parte del Tribunal provincial de Varsovia cabe la apelación ante el TS. Cabe, por otra parte, la posibilidad de que, después de registrar el nuevo sindicato, el Tribunal estimara que sus actividades o estructura atentaran contra la legalidad vigente, en cuyo caso anularía el registro ya realizado (33).

Por lo demás, conviene señalar que el Comité entreempresas de huelga

(33) En la actualidad, la mayoría de las organizaciones sindicales están integradas en el *Sindicato Independiente y Autogestionario Solidaridad*, cuya Comisión Consultiva Nacional encabeza L. Walesa. Además de Solidaridad, existen en Polonia otros sindicatos independientes y, claro está, los antiguos sindicatos, si bien ha sido abolido el Comité Central Sindical.

había hecho constar en el punto 2 del acuerdo de Gdansk, que los nuevos sindicatos respetarían los principios constitucionales, y que: «Los nuevos sindicatos defenderán los intereses sociales y materiales de los trabajadores y no tienen la intención de jugar el papel de partido político. Se pronuncian por el principio de la propiedad social de los medios de producción, que es el fundamento del régimen socialista existente en Polonia; reconocen el papel dirigente que el POUP asume en el país y no cuestionan el sistema de alianzas establecido, asegurando a los trabajadores los medios apropiados de control, de expresión de sus opiniones y de defensa de sus intereses.»

Con anterioridad al estallido de los acontecimientos en julio-agosto del pasado año, el Parlamento polaco había aprobado una ley, reformando la Ley de Procedimiento Administrativo de 1960, que, entre otras cosas, introduce en aquel país el control jurisdiccional de los actos de la Administración, algo que venía siendo reclamado con vehemencia, pero sin éxito, por buena parte de la doctrina desde aproximadamente 1956. A diferencia de lo que ocurre en otros países socialistas que también han aceptado tal tipo de control, en Polonia se ha optado por centralizarlo en un Tribunal Superior de la Administración, con sede en Varsovia y delegaciones en las vaivodías. Contra sus decisiones tan sólo cabe un recurso extraordinario ante el Tribunal Supremo (34).

Con objeto de proceder a su adaptación a la mencionada e importante innovación, hay que mencionar las modificaciones introducidas en la ley sobre la Procuratura del Estado, de 1967.

Para finalizar, añadamos que, con independencia también de los acontecimientos en curso, la Dieta, en desarrollo del art. 104 de la Constitución, aprobó en junio de 1980 una ley sobre la bandera, el escudo y el himno polacos, que, sin modificar los citados símbolos, tendría por objeto fijar en la Ley, «como signos duraderos de la identidad, el honor, el orgullo y la dignidad del pueblo, el águila blanca, la bandera blanca y roja y la mazurka de Dabrowski» («Aún no está perdida Polonia»); símbolos del pueblo y del

(34) A este respecto escribía J. ŁENTOWSKI, director del departamento de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, del Instituto para el Estado y el Derecho de la Academia polaca de Ciencias: «Im Rahmen des Regierungsprogramms zur Vervollkommung des Rechts ist unter anderem die Einführung eines Gesetzes über die allgemeine gerichtliche Kontrolle der Verwaltungsakte in Polen vorgesehen. Der Standpunkt der Theorie des Verfassungs- und Verwaltungsrechts ist in dieser Materie fast eindeutig positiv... Ohne auf die Einzelheiten der beabsichtigten Lösungen näher einzugehen, kann hier doch gesagt werden, dass sowohl in den Hauptzentren der politischen Disposition als auch in den Kreisen der Wissenschaftler eine für dieses Anliegen positive Atmosphäre herrscht» (en la obra colectiva *Probleme der Gesetzlichkeit im Staatsapparat der Volksrepublik Polen*, Berlín, 1977, especialmente págs. 108-109).

Estado polacos, forjados y consolidados a través de las generaciones, «que deben» expresar la continuidad de la historia de Polonia con el orden social socialista.

Para el trabajo posterior de que hablaba, dejaremos otros temas, como los proyectos de reforma en la planificación; proyectos que, de ser aprobados, supondrán una notable novedad en el Derecho de los Estados socialistas, en cuanto que los planes a largo plazo dejarán de ser una directriz dada por el Gobierno para las unidades económicas, para ser concebidos más bien como una directriz que señalará el Parlamento al Gobierno.