

# REFORMAS EN POLONIA

## (Agosto 1980-Diciembre 1981)

Por MANUEL B. GARCIA ALVAREZ

### SUMARIO

*Introducción.*—I. *Los acuerdos de Gdansk.*—II. *La legislación sindical.*  
III. *Reformas en la legislación económica:* 1. La Ley de autogestión  
2. La Ley sobre las empresas estatales. 3. Otros aspectos de la reforma  
económica.—IV. *Reformas políticas y administrativas:* 1. La libertad  
de expresión. 2. Los Consejos populares. 3. La libertad de circulación.  
4. La inviolabilidad de la persona. 5. Reforma del Reglamento del Sejm.  
6. La reforma de la Cámara Suprema de Control. 7. Reformas en la Ley  
de Procedimiento Administrativo y creación del Tribunal Administrativo.—V. *Las fuerzas políticas:* 1. El POUP. 2. Los partidos no comunis-  
tas. 3. Los clubes políticos.—VI. *El estado de sitio*

### INTRODUCCION

Es aún demasiado pronto para intentar un análisis en profundidad de los acontecimientos polacos. Ahora, como hace catorce años, con la «primavera de Praga», habrá que esperar algún tiempo para que, como escribía recientemente algún comentarista, los relatos de los testigos y las crónicas periodísticas vayan dando paso a las monografías y a las tesis doctorales, y para que el enfoque científico y académico prevalezca sobre las reacciones emocionales e incluso la ira. Tanto más, cuanto que —y creo que no se trata sólo de *wishful thinking*— cabe abrigar la esperanza de que el proceso reformador en Polonia no haya acabado definitivamente (1).

---

(1) En este sentido, son interesantes las declaraciones del vicepresidente del SPD alemán, H.-J. Wischnewski al semanario *Der Spiegel* (1981/1, págs. 22-24), poco después de que aquél se entrevistara con M. Rakowski, vicepresidente del Gobierno po-

Como es sabido, en julio de 1980, el anuncio del aumento de los precios de determinados productos alimenticios básicos, provocó 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 tales acuerdos, el más pormenorizado y el que estaba llamado a tener una más amplia difusión al servir de modelo para otros convenios, es el concluido en Gdansk, el 31 de agosto de 1980, entre una Comisión gubernamental y el denominado «Comité Interempresas en Huelga», con participación, como consejeros de una y otra parte, de personalidades de la vida intelectual polaca, entre ellos destacados profesores de Derecho político (2). Veamos en primer lugar —puesto que está en la base de las medidas que se adoptarían a continuación— y en síntesis, el contenido de dicho acuerdo, relacionándolo, al menos en sus aspectos de mayor relieve, con la legislación hasta entonces vigente.

---

laco y personalidad clave en el proceso de reformas. Entre otras cosas, dice Wischnewski: «Tengo la impresión, tras estas conversaciones, de que es posible para el futuro, en Polonia, un proceso de reformas, aunque no puedo, obviamente, manifestarme sobre la rapidez del mismo... Entiendo, por las precisiones del señor Rakowski, que las reformas son necesarias... Creo que Solidaridad —lo ha dicho claramente Rakowski— seguirá siendo un factor en Polonia.» En general, la actitud del Gobierno alemán occidental ha respondido a esta línea de pensamiento, iniciada pocos días después del 13 de diciembre, por el ex canciller W. Brandt en una declaración formulada en su calidad de presidente de la Internacional Socialista. Sobre las reacciones ante esta toma de postura «moderada», véase *Der Spiegel*, cit., págs. 2-22.

(2) La versión que hemos utilizado de los acuerdos de Gdansk es la aparecida como apéndice documental al núm. 18-19/1980 de *Polonia Contemporánea*, págs. 87-98. A propósito de los primeros momentos del nuevo movimiento sindical escribía el polaco K. SZYMBORSKI (en *Polonia*, 1981, núm. 2, pág. 23): «La huelga que comenzó el 14 de agosto en el Astillero Lenin de Gdansk, abarcó en poco tiempo a centenares de establecimientos de la costa... Ya en los primeros días de la huelga se formaron los Comités Interempresariales de Huelga... Los Comités eran órganos representativos creados por los propios obreros para dirigir la huelga, velar por la disciplina y el orden y, sobre todo, expresar la voluntad de todos los obreros en huelga de la región ante los delegados del Gobierno. La creación de los Comités Interempresariales de Huelga facilitó, en realidad, la tarea a los delegados del Gobierno que mantenían negociaciones con los obreros; era difícil imaginarse que un viceprimer ministro (que encabezó la delegación del Gobierno) se entrevistase con los representantes, uno por uno, de trescientos establecimientos... Desde el punto de vista de la ley, los Comités de Huelga no existían, no tenían personalidad jurídica. Actuaban fuera del sistema sindical.»

## I. LOS ACUERDOS DE GDANSK

Están agrupados en 21 puntos —algunos de ellos divididos en apartados—, el primero de los cuales está dedicado a la libertad de asociación sindical.

El derecho de asociación, en general, está contemplado en el artículo 84 de la Constitución polaca, según cuyo apartado 1, «con miras a desarrollar la actividad política, social, económica y cultural del pueblo trabajador de la ciudad y del campo, la RPP garantiza a los ciudadanos el derecho de asociación». A un nivel inferior al constitucional, el derecho de asociación ha estado regulado por una disposición de 1932, reformada en diversas ocasiones, la última de las cuales en 1974. En ella se distinguen tres tipos de asociaciones, a saber: *simples*, *registradas* y *de utilidad común*.

1) Las asociaciones simples u ordinarias (*stowarzyszenia zwykłe*) no pueden tener más que una sede en todo el territorio nacional, ni les está permitido federarse con otras agrupaciones, y, para su fundación basta con una comunicación a los correspondientes órganos de la Administración. Estos pueden prohibirlas cuando consideren que contradicen el ordenamiento jurídico, o que suponen un peligro para la seguridad o el orden público. No tienen personalidad jurídica.

2) Las asociaciones correspondientes al segundo tipo deben ser dadas de alta en un registro, con lo que alcanzan personalidad jurídica; sin embargo, la inscripción puede ser negada, además de por las causas previstas para las asociaciones simples, cuando la fundación de la asociación no se corresponda con las «exigencias de la utilidad pública». Claro que, como escribe Lammich, el legislador no ha precisado lo que se deba entender por «exigencias de la utilidad pública», lo que permite a la Administración actuar con una considerable discrecionalidad a la hora de proceder o no al registro de una asociación, decisión contra la cual, al igual que sucedía con las llamadas asociaciones *simples*, no era posible recurrir ante un tribunal.

3) Las *asociaciones de utilidad común* son aquellas, reconocidas por Decreto del Consejo de Ministros, cuyas actividades y fines se considera son de especial interés para la sociedad o para el Estado. Al ser reconocidas como asociaciones reciben sus estatutos del Ministerio del Interior.

Por otra parte, como recuerda el mismo autor (3), el Código penal vi-

---

(3) S. LAMMICH: «Die gesetzliche Ausgestaltung der Grundrechte in der Volksrepublik Polen», en *Archiv des öffentlichen Rechts*, 1979, págs. 132-33. También L. SCHULTZ: «Die gesellschaftlichen Organisationen in den sozialistischen Staaten», en *Recht in Ost und West*, 1981/6, pág. 233.

gente prevé una pena de privación de libertad para quienes formen parte de asociaciones cuyo fin consista en algo delictivo; para quienes formen parte de asociaciones cuya existencia, fines y estatutos deban permanecer secretos para los órganos del Estado (4), así como el ejercicio de funciones de dirección (no la mera pertenencia) en asociaciones cuya legalización haya sido rechazada.

Por cuanto se refiere, concretamente, a las asociaciones de carácter sindical, el artículo 85 de la Constitución dice que «los sindicatos juegan un papel social importante, como organización general copartícipe en la elaboración y la realización de las tareas de desarrollo socioeconómico del país... representan los intereses y los derechos de los trabajadores, constituyendo el campo de aprendizaje de la actividad cívica en la edificación de la sociedad socialista». Por el momento, sigue estando vigente la Ley Sindical de 1 de julio de 1949, aprobada poco antes de la entrada en vigor de la actual Constitución. Breve ley de trece artículos, en el primero de los cuales se dice que los sindicatos representan los intereses de los trabajadores en las empresas y se establecen para la mejora de sus condiciones de trabajo y de vida. El artículo 2 garantiza a todos los trabajadores el derecho a asociarse libremente en sindicatos, independientemente del lugar de trabajo o de la base jurídica de su relación laboral (contrato, nombramiento, etc.). En lo relativo a la regulación más detallada de sus actividades, se remite el artículo 3 de la Ley de 1949 a lo que dispongan los Estatutos de la organización sindical, los cuales, en su versión aprobada en 1976 por el VIII Congreso de los Sindicatos, establecen entre otras cosas, por lo que se refiere a sus relaciones con el POUP, que «los sindicatos deben orientarse en sus actividades por las directrices políticas preestablecidas por el POUP, y reconocer su papel dirigente como vanguardia de la clase obrera y como fuerza dirigente del pueblo polaco» (art. 3 de los Estatutos) (5).

Por su parte, la Ley Sindical de 1949 continúa, en su artículo 4.2.º, diciendo que en todas las cuestiones que conciernen a los intereses de los trabajadores los sindicatos representan tanto a los trabajadores que pertenecen a las organizaciones sindicales como a los que no pertenecen. Precisamente, según el artículo 5 de la Ley de 1949, en su primitiva versión, la organización que cubría a todos los sindicatos polacos, asegurando la unidad ideológica y organizativa era la Central Sindical.

Por supuesto, la libertad de asociación en Polonia, tanto en general como en el campo concreto de la asociación sindical, está sometida a las limitaciones usuales en los Estados socialistas a la hora de interpretar el

---

(4) Por ejemplo, la asociación religiosa de los denominados Testigos de Jehová.

alcance de los derechos de los ciudadanos; a saber, por cuanto concierne concretamente al derecho de asociación, que está «prohibido crear o pertenecer a asociaciones cuyo fin o actividad sean contrarios al régimen político y social o al orden legal de la RPP», según se establece en el apartado 3.º del artículo 84 de la Constitución (6).

Además, como recuerda Lammich, en los sindicatos polacos, al igual que en el resto de las organizaciones de masas, rige el principio del centralismo democrático, lo que entre otras cosas supone que las decisiones y directrices de las instancias superiores deben ser obligatoriamente observadas por las instancias inferiores. Por lo demás, no cabe olvidar que los 23 sindicatos de ramo existentes obtenían su personalidad jurídica sólo al inscribirse en el registro que controlaba la citada Central Sindical oficial.

La posibilidad de que existieran sindicatos no pertenecientes a la Central Sindical, como posibilidad *jurídica*, había sido ya afirmada por sectores de la doctrina polaca con anterioridad a los acontecimientos de 1980, sectores que, sin embargo, negaban tal posibilidad desde un punto de vista *político*. La disputa teórica sería, sin embargo, con el tiempo resuelta asimismo de manera positiva, al recoger los acuerdos de Gdansk, explícitamente, la posibilidad de crear sindicatos al margen de la organización oficial.

En efecto, el punto I se refiere a la «aceptación de sindicatos libres, independientes del partido y de los empleadores», sobre la base de la convención núm. 87 de la O. I. T., concerniente a las libertades sindicales, ratificada por la República Popular de Polonia, reconociéndose la utilidad de crear unos sindicatos nuevos que representen con autenticidad a la clase trabajadora, si bien ello sería compatible con la posibilidad de que quienes así lo desearan, siguiesen perteneciendo a los sindicatos ya existentes.

El Comité de Huelga Interempresas hacía constar el respeto de los nuevos sindicatos por los principios constitucionales. Más concretamente, al tiempo que manifestaban que los sindicatos no jugarían el papel de un partido político, hacen un reconocimiento expreso del principio de la propiedad socialista de los medios de producción, el papel dirigente del Partido Obrero Unificado Polaco (partido comunista) y se compromete a no poner en cuestión el sistema de alianzas internacionales.

Por su parte, el Gobierno, o, mejor, la Comisión gubernamental, en nom-

(5) LAMMICH, *op. cit.*, y SCHULTZ, *op. cit.*

(6) Por cierto que en los últimos años ha aparecido en Polonia una abundante bibliografía sobre el tema de los derechos humanos, en la que no están ausentes ciertas tendencias, por supuesto minoritarias, «iusnaturalistas». Véase a este respecto el trabajo de R. SZALOWSKI en *Osteuropa Recht*, 2/1980, págs. 103-116, y 2/1981, páginas 127-140.

bre de aquél, se comprometía a presentar una serie de proyectos de ley en materia de asociación sindical, autogestión y reforma del Código de Trabajo. Y, en tanto no estuviera elaborada la nueva normativa sindical, el Gobierno se comprometía a facilitar el registro de los nuevos sindicatos al margen de la oficial y todavía existente Central Sindical.

Otro de los aspectos más importantes de los acuerdos en cuestión, el derecho de huelga, está recogido en el punto II, sin perjuicio de su regulación definitiva en la nueva Ley Sindical, Ley que debería «definir las condiciones de declaración y de organización de la huelga, los métodos para la regulación de las cuestiones litigiosas y la responsabilidad por la violación de los derechos». También se estipuló que no cabría la aplicación de los artículos 52, 64 y 65 del Código de Trabajo contra los participantes en una huelga. Por lo demás, y hasta la promulgación de la nueva normativa, el Gobierno polaco se comprometía a garantizar a los huelguistas su seguridad personal y el mantenimiento de su *status* laboral.

Los puntos III y IV abordan temas no directamente relacionados con las reivindicaciones laborales de los trabajadores (7). Concretamente, el punto III se refiere a las libertades de expresión, publicación e imprenta garantizadas por la Constitución, así como a la terminación de toda actividad represiva de las publicaciones independientes y el acceso de los portadores de cualquier ideología a los medios de difusión. La libertad de expresión está contemplada en el artículo 83 de la Constitución, cuyo apartado 1.º garantiza a los ciudadanos la «libertad de expresión, de prensa, de reuniones y asambleas, desfiles y manifestaciones». Bien entendido que, al igual que ocurre con otras libertades, se ha interpretado que se trata de una libertad para difundir noticias y valoraciones necesarias para la construcción de la sociedad socialista, de tal modo que no cabe para los enemigos de la misma.

Un Decreto de 5 de julio de 1946, desarrollado, entre otras, por una disposición de la Presidencia del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 1975, regula todo lo relacionado con la censura. Según ello, el Departamento para el Control de la Prensa, Publicaciones y Espectáculos, tiene a

---

(7) Es en este aspecto concreto donde más se deja ver la influencia de los intelectuales que asesoraron a los trabajadores, a los que convencieron de que «la victoria sería engañosa, si el sistema del socialismo real no cambiaba sus métodos» (*Der Spiegel*, núm. 53/1981, pág. 60. En relación con el mismo tema, un intelectual exiliado desde 1970, L. Kolakowski, declaraba en una entrevista concedida al mismo semanario (núm. 37/1980, pág. 127): «Todas las promesas del partido poco significan... en tanto no estén aseguradas por medio de garantías constitucionales..., entre otras cosas, en relación con la libertad de expresión y la de prensa.»

su cargo la vigilancia y el control de la difusión de todo tipo de escritos, salvo los explícitamente enumerados en la disposición de 1975, de todos los grabados y grabaciones de sonido, así como la representación de obras y las representaciones mímicas, artísticas y de entretenimiento. La censura tiene carácter preventivo, estableciéndose en este sentido en la normativa de 1975 que la autorización será negada por las autoridades cuando la difusión de los escritos o representaciones sea perjudicial para la RPP o sus intereses (8).

Pues bien, en los acuerdos de Gdansk se dice que el Gobierno sometería a la Dieta, en un plazo de tres meses, un proyecto de ley sobre el control de la prensa, publicaciones y espectáculos, en base a los principios siguientes: la censura debe defender los intereses del Estado, lo que significa «la protección del secreto de Estado y económico, cuyo marco será definido en detalle por disposiciones legales, la seguridad del país y de sus intereses internacionales, la protección de los sentimientos religiosos y ateos, la interdicción de la difusión de contenidos perjudiciales a las costumbres». Asimismo, el proyecto de ley contemplará el derecho a recurrir contra las decisiones de los órganos de control ante el Tribunal Administrativo, según se debería recoger oportunamente en la reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo (9).

El punto IV, por su parte, pide la libertad de todos los presos políticos, citándose una serie de nombres en concreto (10), la cesación de toda represalia por motivos de opinión, así como el restablecimiento de los derechos de las personas despedidas tras las huelgas de 1970 y de 1976 y de los estudiantes expulsados de la Universidad por motivos ideológicos. Se acordó examinar la legitimidad de los despidos, procediéndose a readmitir inmediatamente, caso de que se constataran irregularidades, a las personas que así lo desearan. En los casos de los presos políticos, el compromiso consistía en someterlos al ministro de Justicia, el cual les daría curso en un plazo de dos semanas. Las personas mencionadas expresamente serían liberadas de inmediato.

---

(8) LAMMICH, *op. cit.*, pág. 125.

(9) En el mismo punto III se añadía: «La utilización de los medios de difusión por las asociaciones confesionales en el marco de su actividad religiosa será realizada por vía de acuerdo sobre los problemas de fondo y de organización entre los órganos del Estado y las asociaciones confesionales interesadas. El Gobierno asegurará la transmisión radiofónica de la misa dominical en el marco de un acuerdo detallado juntamente con el Episcopado.»

(10) E. Zadrozynski, M. Kozlowski y J. Kozlowski.

En el punto V se convenía la difusión de los acuerdos de Gdansk a través de los medios de comunicación social.

En el punto VI, que abordaba el tema de la reforma económica, se convino en la necesidad de acelerar al máximo los trabajos sobre la misma, permitiendo una amplia participación en los debates públicos. Se llama también la atención sobre la necesidad de la participación sindical, especialmente en la elaboración de los proyectos referidos a la empresa socialista, que debería fundarse en el principio de la autonomía y el proyecto de ley de autogestión obrera. En materia de política agraria, el Comité de Huelga pidió «estabilidad» para la granja familiar, «fundamento de la agricultura polaca», creándose asimismo las condiciones para el resurgimiento de la autogestión campesina.

También en relación con el derecho de huelga, se convino, en el punto VII, que los trabajadores participantes en la huelga que forzó los acuerdos percibían un adelanto equivalente al 40 por 100 de sus salarios y, tras la reanudación del trabajo, compensaciones hasta alcanzar el 100 por 100.

En el punto VIII se hablaba de aumentar gradualmente los salarios, especialmente los de los trabajadores que perciben remuneraciones más bajas. En el siguiente punto, el IX, se convenía en garantizar el aumento automático de los salarios, en correspondencia con el alza de los precios y con la devaluación de la moneda (11).

Los puntos X, XI y XIII se refieren al abastecimiento de alimentos.

Conforme al punto XII, en un intento de poner fin a la discriminación contra los no afiliados al POUP, se convino en la elección de cuadros dirigentes sobre la base de la cualificación y la competencia, independientemente de su afiliación al partido comunista, a los otros dos partidos políticos (*stronnictwa*) o de que se tratara de ciudadanos sin afiliación política alguna.

Conforme al punto XIV se dejaba para el futuro la rebaja de la edad de jubilación, por estimarla imposible en las actuales circunstancias de Polonia.

En el punto XV, tras hacer hincapié el Comité de Huelga en la urgencia de nivelar las pensiones y jubilaciones más antiguas con las nuevas, y de tener en cuenta el aumento del coste de la vida, la Comisión gubernamental manifestaba que el aumento de pensiones y jubilaciones se haría de año en año de acuerdo con las posibilidades económicas del país.

---

(11) Las considerables diferencias existentes en el abanico de salarios irían (fines de la década de los setenta) desde el mínimo de 1.800 zlotys hasta los más de 100.000 que percibirían los directores de las grandes empresas estatales, diferencias que fueron objeto de crítica no sólo en los panfletos clandestinos de la oposición, sino también en la propia publicación oficial *Panstwo i Prawo*, núm. 7/1979, págs. 50 y 160 (cit. por SZALOWSKI, *op. cit.*, pág. 109).

El punto XVI contemplaba el aumento inmediato de las inversiones en los servicios sanitarios, mejorando el abastecimiento de medicamentos, además de una serie de mejoras en el *status* de los trabajadores del sector.

En el punto XVII las partes se muestran de acuerdo en cuanto a la necesidad de asegurar la cantidad suficiente de plazas en las casas-cuna y guarderías, para dar cabida en ellas a los hijos de las mujeres trabajadoras, así como, punto XVIII, un aumento en las vacaciones pagadas por maternidad.

El tema de la adjudicación de viviendas está abordado en el punto XIX, y el aumento de primas por viajes y desplazamientos, en el XX.

En el XXI se habla de los sábados libres, conviniéndose que hasta finales del año 1980 se elaborarían y serían presentadas las pautas y el modo de desarrollar el plan de incorporación de los sábados libres al calendario laboral.

Para finalizar, tras convenir los XXI puntos citados, el Gobierno se comprometía a respetar la seguridad personal de los participantes en la huelga y, por su parte, el Comité de Huelga a dar por finalizada la huelga el 31 de agosto de 1980, fecha en la que la firma de los acuerdos sería retransmitida en directo por radio y televisión.

A continuación figuran las firmas de los componentes del Comité de Huelga Interempresas y de la Comisión gubernamental, encabezadas, respectivamente, por L. Walesa, como presidente del Comité, y M. Jagielski, vicepresidente del Consejo de Ministros.

Entre los firmantes no figuran, claro está, los nombres de los expertos que asesoraron a una y otra parte, entre ellos los de los profesores A. Łopatka, por la Comisión gubernamental, y J. Stembrowicz, por el Comité de Huelga (12).

Además del celebrado en Gdansk, fueron firmados también otros convenios entre trabajadores y representantes del Gobierno. El de Szcecin, por ejemplo, fue firmado el 30 de agosto, un día antes de que lo fuera el de Gdansk, que, por su parte, sería tomado como modelo a la hora de la elaboración de otros acuerdos concluidos en el país.

Contra lo que se esperaba, la firma de los acuerdos no significó el fin de las reivindicaciones de los trabajadores polacos. Nuevas huelgas estallaron a lo largo y a lo ancho del país, por más que, según los informes oficiales del Gobierno y del POUP, los acuerdos estaban siendo en mayor o menor

---

(12) Por cierto que no dejaron de manifestarse opiniones críticas respecto de la intervención de los expertos asesores de los trabajadores, en cuanto que habrían «falseado la expresión auténtica de su movimiento». Véase el núm. 417 de *Problèmes Politiques et Sociaux*, dedicado a Polonia. La cita, tomada de la pág. 25, es de la socióloga polaca J. Staniszkis.

medida cumplidos por las autoridades, así por ejemplo, en un informe «sobre el cumplimiento del protocolo de las estipulaciones del acuerdo concluido por la Comisión gubernamental y el Comité de Huelga de Szczecin», que, firmado por el plenipotenciario del Consejo de Ministros, aparecía a finales de enero de 1981 dando cuenta de los pasos hasta entonces dados en esa dirección. A ello hay que añadir la creación por la Dieta, a primeros de marzo de 1981, con seis votos en contra y 27 abstenciones, de una Comisión especial para la vigilancia de los acuerdos de Gdansk, Szczecin y Jasztrebie (13).

## II. LA LEGISLACION SINDICAL

Conforme al punto I, que veíamos, del acuerdo de Gdansk fue creado el nuevo sindicato, independiente, que tomó el nombre de «Solidaridad» (14) o, más exactamente, de *Sindicato Independiente y Autogestionario «Solidaridad»*. Los comités de huelga creados en los meses de julio y agosto de 1980, cuya existencia había sido meramente fáctica, se transformaron en los comités fundadores de las nuevas asociaciones sindicales, en conformidad con el apartado 4.º del mismo punto I, según el cual los comités seguirían desempeñando sus funciones «hasta el momento de las elecciones estatutarias de las nuevas ejecutivas sindicales».

En consecuencia asimismo con lo estipulado, el Consejo de Estado aprobó un decreto, con fecha de 13 de septiembre de 1980, sobre el registro de los nuevos sindicatos, según el cual si éstos optaran, como era de prever, por no encuadrarse en la por entonces aún existente Central Sindical, podrían inscribirse en el Tribunal de la voivodía de Varsovia. La solicitud de registro, según el citado decreto, debería hacerse por escrito, recogiendo, en-

(13) *Polonia Contemporánea*, núm. 5/1981, pág. 13. También, *Recht in Ost und West*, 3/1981, pág. 109. La Comisión estaba presidida por el sociólogo J. Szczepanski.

(14) El nombre de Solidaridad parece que se debe a K. Modzelewski, que presidía la Comisión de intelectuales asesores del Comité de Huelga en Gdansk (*Der Spiegel*, núm. 53/1981, pág. 61). En el libro de la periodista alemana J. Gatter-Klenk: *Lech Walesa und die Solidarität* (Athenaum Verlag, Königstein/Taunus, 1981, reproducido parcialmente en *Der Spiegel*, núms. 15, 16 y 17/1981), se recoge el siguiente diálogo entre el líder obrero y M. Jagielski, justamente al final de las conversaciones que precedieron a la firma del acuerdo: W.: «Propongo que el nuevo sindicato se denomine *Sindicato Independiente*.» J.: «Eso ya lo hemos suscrito.» W.: «Pero en este protocolo aparecen tres denominaciones distintas. Se habla de *Nuevos Sindicatos*, de *Sindicatos Independientes* y de *Sindicatos Autogestionados*.» J.: «Entonces, escojan una denominación.» W.: «Debería ser válida la siguiente: *Sindicato Independiente y Autogestionado Solidaridad*.» J.: «Bien; acepto...».

tre otros datos, el nombre, la sede, el ámbito territorial y material de actuación, así como los nombres y apellidos y la dirección de los solicitantes, etcétera. El citado Tribunal, de acuerdo con el artículo 4.º del Decreto, deberá acceder al registro, con lo que el sindicato obtiene personalidad jurídica, una vez comprobado que el estatuto de la asociación no va contra la Constitución de la RRP ni contra otras disposiciones normativas. En el caso de que el Tribunal rechazara la solicitud, existe la posibilidad de que el comité fundador recurra ante el Tribunal Supremo (art. 6.º). También, en el caso de que una vez registrado el nuevo sindicato, su actividad o estructura resultara contraria a la normativa vigente, el Tribunal de la voivodía de Varsovia procedería a la anulación del registro (art. 9.º).

Según informaciones aparecidas en la prensa polaca, las primeras inscripciones se produjeron ya al día siguiente de la publicación del Decreto del Consejo de Estado, siendo la primera de todas, concretamente, la presentada por los obreros de la factoría siderúrgica de Katowice (15). Precisamente, la solicitud de registro hecha por el nuevo sindicato independiente Solidaridad sería rechazada el 24 de octubre por el Tribunal de Varsovia, sobre la base de que en los estatutos del sindicato no figuraba ninguna referencia al papel dirigente del POUP, ni tampoco al sistema socialista. Tras el correspondiente recurso, el Tribunal Supremo decidió la anulación de la sentencia del Tribunal provincial, así como proceder al registro del sindicato. Con anterioridad, el comité fundador de Solidaridad había introducido, como apéndice a sus estatutos, un añadido en el que se contenía, con referencia a los acuerdos de Gdansk, el reconocimiento de los principios del sistema socialista.

Los estatutos de Solidaridad se componen de 43 artículos. En el artículo 1.º el sindicato es definido como «independiente y autogestionario», añadiéndose en el artículo 4.º que es «independiente de la administración del Estado y de las organizaciones políticas». Su fin no es otro que la «defensa de los intereses materiales, sociales y culturales de sus miembros y de sus familias» (art. 6.º). El artículo 7.º se refiere al derecho de huelga.

Solidaridad —cuyo I Congreso Nacional tuvo lugar, en dos fases, los días 5 a 8 de septiembre y 26 de septiembre a 2 de octubre de 1981— dio a la publicidad en abril del mismo año, 1981, un escrito titulado *Programa de actividades del Sindicato en la situación actual del país. Temas para un debate*, que sería fuertemente criticado tanto por el POUP como por el PC de la Unión Soviética. En este documento se subrayaba que sus fines principales consisten en la defensa de los trabajadores, no existiendo ninguna otra

---

(15) Véase *Recht in Ost un West*, 6/1981, pág. 258.

fuerza social en Polonia que a esos efectos pueda hacer lo que hace la nueva organización. «Las mejores tradiciones del país, los principios éticos del cristianismo y la democracia política, son las directrices de su actuación; considerando además que el origen de la crisis polaca está en la ausencia de mecanismos democráticos a la hora de tomar decisiones, el anquilosamiento de los puestos directivos y los métodos burocráticos de dirección» (16).

El éxito de Solidaridad entre los trabajadores polacos fue desde los primeros instantes arrollador, hasta el punto de alcanzar rápidamente la cifra de cerca de 10.000.000 de miembros —de un total de aproximadamente 14.000.000 de trabajadores polacos—, entre ellos un millón de los tres millones de miembros del POUP.

Cuenta con un semanario, *Solidaridad*, dirigido por T. Mazowiecki, que durante varios años había sido director de la publicación mensual católica *Wież* y diputado en el Sejm por el grupo Znak.

Precisamente, la mayor parte de los trabajadores que no están encuadrados en Solidaridad —que tiene una estructura horizontal— lo están en los sindicatos de ramo, que continúan existiendo a pesar de la disolución del antiguo órgano ejecutivo de la organización sindical anterior. Los sindicatos de ramo, tras una asamblea celebrada a mediados de octubre de 1981, formaban la llamada Comisión Nacional de Cooperación de los Sindicatos de Ramo, que basándose en la propiedad socialista de los medios de producción, reconocen el papel dirigente del POUP, así como las alianzas internacionales de la RPP (17).

No obstante, en la Comisión Nacional no están integrados todos los sindicatos de esta naturaleza, ya que algunos permanecen al margen de la misma, sin integrarse tampoco en Solidaridad, como es el caso del Sindicato de Enseñantes *Oswiata* (485.360 miembros) (18).

La Comisión Nacional de Sindicatos de Ramo forma parte de la Federación Sindical Mundial y, como miembro de la misma, ha decidido participar en su X Congreso internacional, a celebrar en La Habana en febrero de 1982.

Al tener la normativa sindical, aun con las reformas introducidas a fines de 1980, un carácter provisional, comenzó a funcionar a finales del mismo año una Comisión encargada de elaborar un *proyecto de ley sindical*. Presidida por S. Zawadski, entonces presidente de la Comisión legislativa del

---

(16) SCHULTZ, *op. cit.*, pág. 234.

(17) *Polonia Contemporánea*, 21/1981, pág. 7.

(18) *Ibidem*, pág. 6.

Sejm (19), culminaba sus trabajos en marzo, al publicarse en la prensa polaca las «tesis del proyecto de ley sindical».

Consta dicho texto de siete títulos que contienen un total de 40 apartados a saber: «Principios de la orientación de las soluciones jurídicas», «Normas básicas para la creación de sindicatos», «Derechos y deberes de los sindicatos», «Organización sindical en la empresa», «Conflictos colectivos», «Responsabilidades por la violación de la norma sindical», «Asuntos patrimoniales de los sindicatos» (20).

En el proyecto se garantiza el derecho a fundar sindicatos —que se niega a los soldados profesionales y a quienes cumplen el servicio militar, a los funcionarios de la Milicia y a los del Cuerpo de Prisiones— sin necesidad de previa autorización, si bien los estatutos de cada organización deben ser compatibles con la Constitución y demás leyes.

Todos los miembros de los sindicatos tienen derecho a elegir y a ser elegidos para cargos directivos, aunque cada estatuto puede recoger normas que impongan la incompatibilidad de las funciones sindicales con el desempeño de funciones de dirección administrativa, económica, política o social.

Al igual que establece el Decreto del Consejo de Estado de 10 de octubre de 1980, el proyecto de ley sindical prevé el que la solicitud de registro de un sindicato deba ser presentada ante el Tribunal de la voivodía de Varsovia, cuya decisión puede eventualmente ser impugnada ante el Tribunal Supremo.

Los sindicatos, así como las federaciones y organizaciones intersindicales que se creen, pueden adherirse a las organizaciones internacionales sindicales.

Entre otros derechos, los sindicatos pueden dar su parecer sobre las necesidades de eventuales cambios en la normativa relacionada con los derechos y deberes de los trabajadores. Por otra parte, los convenios colectivos concluidos por los sindicatos, abarcan a todos los trabajadores independientemente de su afiliación sindical.

En el título V, dedicado a los conflictos colectivos, se contempla el tema de la huelga, que se define como «una abstención colectiva ante el trabajo con el fin de defender los intereses laborales colectivos y los derechos y libertades sindicales». La huelga es considerada como «medida extrema, que no puede ser utilizada antes de que se hayan agotado las posibilidades de resol-

---

(19) Más tarde sería nombrado ministro de Justicia. El autor de estas líneas, que fue recibido por el profesor Zawadski en la sede del Sejm, pudo constatar el gran interés de aquél por el funcionamiento de las instituciones españolas, en particular por las comisiones previstas en el artículo 75.2 y 3 de nuestra Constitución.

(20) *Polonia Contemporánea*, 9/1981, pág. 14.

ver el litigio de otro modo» (21). Además, se dice expresamente que la participación en huelgas no constituye una violación de las obligaciones laborales, lo que también es de aplicación en el supuesto de que el sindicato se haya visto imposibilitado, a pesar de su deseo, de observar las normas.

Durante la huelga el trabajador conserva el derecho a las prestaciones de la seguridad social, así como a otros derechos devengados en el contexto de las relaciones laborales, aunque no a los salarios. Esto no obstante, la empresa pagará al trabajador, en lugar de la remuneración perdida como consecuencia de la huelga, una cantidad equivalente al 50 por 100 de la remuneración.

Quedan excluidos del derecho de huelga los bomberos, los funcionarios de la Administración estatal, de la banca, de los tribunales y de la procuratura, los funcionarios del Cuerpo de Prisiones y los ciudadanos empleados en cargos directamente relacionados con la defensa del país (art. 39).

Son posibles las huelgas de solidaridad, siempre que sean aceptadas por la mayoría de los trabajadores que han de realizarlas.

En casos excepcionales y justificados por el estado crítico de la economía, el Sejm puede suspender el derecho de huelga por un período que no puede ser superior a dos meses, no pudiendo tampoco adoptar la misma medida antes de que haya transcurrido un año (art. 43).

Una nota explicativa añadida al final del proyecto declara excluida del proyecto la problemática relativa a los campesinos individuales.

---

(21) En el ap. V, entre otras cosas, dice: «31. En el caso de que surja un litigio colectivo, las partes tienen la obligación de emprender inmediatamente las negociaciones con el fin de resolver cuanto antes la disputa. 32. En el caso de que las medidas adoptadas no hayan conducido a la solución del conflicto, cada una de las partes tendrá derecho a exigir el inicio del procedimiento de arbitraje. El procedimiento de arbitraje será llevado a cabo por una Comisión que estará integrada por miembros designados en número igual por las dos partes. El régimen de actuación de la Comisión es establecido por ella misma. Si las partes no establecen otra cosa, la solución del conflicto por medio del arbitraje deberá producirse en un plazo de siete días, cuando se trate de un litigio de empresa, y de diez días cuando el litigio rebase los límites de una empresa. La solución del litigio puede consistir en la concertación de un acuerdo que será vigente para las dos partes. En el caso de que no se alcance un acuerdo, la Comisión elaborará un protocolo de divergencias en el que deberán ser indicadas las cuestiones que no hayan sido acordadas y la postura de cada una de las partes. En el caso de que las medidas previstas en las tesis 31 y 32 no conduzcan a la solución del litigio en base a un acuerdo, las partes podrán traspasar el litigio que rebase los límites de una empresa, al Arbitraje Social, que funcionará anexo al Tribunal Supremo, y los litigios de nivel empresarial a las Cámaras de Arbitraje Social anexas a los Tribunales Regionales de Trabajo y Seguridad Social...» En *Polonia Contemporánea*, 9/1981, se reproducen íntegramente las *Tesis del proyecto de Ley Sindical*.

Precisamente, la postura gubernamental había sido en un principio contraria al reconocimiento de sindicatos que agruparan a los campesinos individuales, argumentando que los intereses de aquéllos estaban atendidos por los llamados Círculos Agrícolas (*Kółka Rolnice*) (22). Sin embargo, la actitud del Gobierno se flexibilizó al llegar a un acuerdo con los representantes de los campesinos, el 17 de abril de 1981, para la creación de un Sindicato que adoptaría la denominación de Solidaridad-Tierra (*Solidarnosc-Wiejska*).

Es cierto que las dificultades no acabarían ahí, como demostró el hecho de que el Tribunal de la voivodía de Varsovia rechazó la solicitud de registro del sindicato campesino, argumentando que los agricultores no eran trabajadores por cuenta ajena. No obstante, tras la aprobación por el Sejm, el 6 de mayo, de una ley sobre sindicalismo agrario, el Tribunal procedió finalmente al registro (23).

La citada ley del Parlamento polaco iba acompañada de otras dos: una, sobre el registro de los Círculos Agrarios y de sus asociaciones, así como de otras organizaciones agrarias, y la otra, sobre el registro de uniones sindicales (federaciones, confederaciones, comisiones de entendimiento y agrupaciones sindicales). En general, se trata de tres leyes muy breves, entre dos y cuatro artículos, y se corresponden en esencia con el decreto del Consejo de Estado de 13 de septiembre de 1980. Como este último, tienen carácter provisional, en tanto en cuanto sea aprobada la definitiva ley sindical (24).

La progresiva y rápida pérdida de control por parte del POUP sobre los diferentes sectores sociales, se reflejó también en la creación de asociaciones sindicales estudiantiles independientes. Ya a comienzos de 1981 se publicó un decreto sobre organizaciones estudiantiles, decreto que había sido elaborado «con la colaboración de la Asociación Independiente de Estudiantes y con la Unión Socialista de Estudiantes Polacos (SZSP)», recogiendo la posibilidad de crear asociaciones estudiantiles independientes, que serían registradas en el Ministerio de Ciencia, Universidades y Técnica, siempre que sus estatutos no contradigan la legislación vigente. El registro de la asociación correspondería al rector de la Universidad cuando las actividades de aquélla superen los límites de un solo centro universitario.

Al amparo del decreto citado se procedió al registro en el Ministerio de Ciencia de la llamada Asociación Independiente de Estudiantes (NSZ). Una

---

(22) Los Círculos agrícolas, surgidos ya hace más de un siglo, han experimentado en los últimos años una serie de cambios en su estructura organizativa. Desde enero de 1981 su presidente es J. Koziol, miembro del Partido Campesino Unificado. Véase *Polonia Contemporánea*, 4/1981, pág. 21.

(23) Véase *Polonia Contemporánea*, 8/1981, págs. 37-39.

(24) Véase *Rech in Ost und West*, 4/1981, pág. 174.

vez que el comité fundador incluyó en los estatutos de la asociación un inciso según el cual la Asociación respetaría la Constitución y los tratados internacionales ratificados por la RPP (25). Por otro lado, se acordó una modificación en el decreto, en el sentido de mencionar el derecho de huelga.

Poco antes del desmoronamiento de la oficial Unión Socialista de la Juventud Polaca (ZSMP), cuya Junta directiva fue rechazada en Asamblea general el 23 de abril de 1981, se creó una Asociación de Jóvenes Demócratas bajo el patrocinio del Partido Democrático (véase *infra*), cuyos objetivos eran el desarrollo y la protección de las instituciones democráticas en la construcción del socialismo. Por otra parte, se establecía la incompatibilidad entre la pertenencia a esta organización con la afiliación a cualquier otra organización juvenil, incluida la ZSMP (26).

### III. REFORMAS EN LA LEGISLACION ECONOMICA

Se ha dicho que la ley sindical (véase *supra*) constituiría una de las tres disposiciones normativas que contienen los principios básicos del sistema socioeconómico en Polonia, siendo los otros dos las leyes, ya aprobadas, de autogestión de los trabajadores —basada en el artículo 13 de la Constitución— y la ley sobre las empresas estatales.

Además, el Sejm debatiría otros dos proyectos: Ley sobre la economía financiera de la empresa y Ley sobre el sistema impositivo, proyectos que antes de ser depositados en el Parlamento deberían ser objeto de debates públicos en las empresas. También al terminar 1981 y producirse los acontecimientos de todos conocidos, estaban siendo elaborados otros proyectos de ley, destinados a regular los nuevos principios de la planificación, el sistema bancario y crediticio, la fijación de los precios, la elaboración del presupuesto estatal, el comercio exterior y otros... (27).

Los principios básicos de la reforma económica, como escribía recientemente un comentarista, serían los siguientes: «la autonomía económica de las empresas, autofinanciación y autogestión interna y, en relación con estos tres principios básicos: la inutilidad de los eslabones intermedios de gestión

(25) Véase *Recht in Ost und West*, 3/1981, pág. 110.

(26) *Recht in Ost und West*, cit. También T. ZIEMSKI: «Movimiento juvenil en Polonia», en *Polonia Contemporánea*, 5/1981, págs. 1-3.

(27) K. RZEMIENIECKI: «La reforma económica en la partida», en *Polonia Contemporánea*, 22/1981, pág. 13.

e inutilidad de las extensas estructuras sectoriales a nivel central», es decir, de los grandes ministerios económicos (28).

De los proyectos de ley citados, dos han sido ya aprobados, como decíamos, a fines de septiembre de 1981: el de autogestión de los trabajadores y el de las empresas estatales.

1. En lo referente a la ley de autogestión, dos han sido, sobre todo, los temas debatidos: el nombramiento de los directores de empresa y el alcance de la participación de los órganos de autogestión en la administración de la empresa.

Diversos sectores de la sociedad polaca, y especialmente el Sindicato Solidaridad, se manifestaron a favor del nombramiento de los directores por los mismos trabajadores, tesis que no fue aceptada, al menos de manera absoluta, al ofrecer el texto definitivo una cierta diversidad de soluciones. Por lo demás, el director, al decir de los críticos del texto definitivo, continúa siendo considerado como un representante de las instancias políticas, tanto estatales como del partido, lo que se reflejaría en el hecho de que sigue estando supeditado a los llamados «órganos fundadores» (Administración del Estado), confiriéndosele además el derecho a cuestionar las decisiones tomadas por los órganos de autogestión y a suspender su cumplimiento.

Según la redacción final del proyecto de ley, «el director es nombrado y revocado por el órgano fundador o por el Consejo de los Trabajadores». Como quiera que sea, aunque el Gobierno, de acuerdo con los sindicatos, debe elaborar una lista de empresas que se consideran básicas para la economía nacional, en las que el director será nombrado por la Administración estatal, lo cierto es que la Administración se encuentra considerablemente limitada a la hora de ejercitar este derecho, ya que el nombramiento se hace a través de un concurso, estando la Junta calificadora del mismo integrada por tres representantes de los trabajadores y por representantes de la Administración, de la banca, de los sindicatos, de las organizaciones de masas y de la Organización de Técnicos Polacos, uno por cada grupo.

En cuanto al alcance de la participación de los órganos de autogestión —a saber, según el artículo 2.º de la ley, la Asamblea general de trabajadores y el Consejo obrero— en la administración de la empresa, también el sindicato Solidaridad planteó las posturas más radicales, en cuanto que pedía las máximas atribuciones en el campo de la gestión empresarial y en cuanto a la posibilidad de disponer del patrimonio empresarial. Tal postura, que recuerda el concepto de «propiedad social» yugoslava, con influencias del

---

(28) *Ibid.*, págs. 12-13.

solidarismo socialcristiano, sería rechazada por considerarla un «ejemplo patente de brecha entre la teoría y las realidades sociales y económicas...» «perdiendo de vista el hecho de que el patrimonio de las empresas estatales ha sido creado a costa de ahorros en el consumo de una parte predominante de la sociedad y no gracias al esfuerzo de las plantillas concretas». De ahí que el Sejm resolviera el tema considerando el patrimonio de la empresa como propiedad socialista del Estado.

El capítulo VIII está dedicado a la supervisión por el Sejm de la autogestión obrera; el Parlamento, anualmente y basándose en informes elaborados por las comisiones correspondientes, examinará el conjunto de las actividades autogestionadas. Por último, el art. 52 declara derogada la Ley de 20 de diciembre de 1958 sobre la autogestión obrera (29).

2. El otro texto aprobado, la ley sobre las empresas estatales, de 25 de septiembre de 1981, considera a la empresa estatal como la unidad organizativa básica de la economía nacional: unidad autónoma, autogestionada y autofinanciada, dotada de personalidad jurídica (30).

Las empresas estatales pueden ser empresas que funcionan en base a los principios generales o empresas de utilidad pública. El estatuto de la empresa es adoptado por la Asamblea general de trabajadores, a iniciativa del director, si bien hay una serie de empresas que requieren confirmación de los estatutos por parte del órgano fundador. Los órganos de registro de las empresas son los tribunales.

Organos de la empresa son: la Asamblea general de trabajadores, el Consejo de trabajadores y el director (bien entendido que es la ley de autogestión la que define las competencias de los dos primeros).

Por lo que se refiere al director, su nombramiento y destitución están contemplados en el artículo 34 de la ley sobre las empresas estatales, según el cual el director es nombrado o destituido por el órgano fundador o por el Consejo de Trabajadores, órganos que asimismo pueden vetar, con veto motivado, el nombramiento o la destitución.

---

(29) Puede verse un resumen del citado proyecto de ley en *Polonia Contemporánea*, 9/1981, págs. 28 y sigs., así como el texto definitivo en el núm. 22 del mismo año, pásg. 33 y sigs. Por supuesto, también habría que citar aquí el art. 13 de la Constitución polaca según el cual «...el personal de las empresas participa en su gestión».

(30) Un resumen de la Ley sobre las Empresas del Estado aparece en *Polonia Contemporánea*, 20/1981, págs. 23-29. El texto de ley excluye de su ámbito de aplicación a las siguientes empresas: Ferrocarriles del Estado, Correos, Líneas Aéreas Polacas (LOT), Instituto Estatal de Seguros, bancos y empresas estatales creadas en base a la Ley sobre la Empresa estatal de silvicultura.

La empresa estatal actúa en base a su propio plan. Su concordancia con «los objetivos del Plan Socioeconómico Nacional se consigue, entre otras cosas, aplicándose las leyes sobre la planificación y los informes estadísticos, la financiación y los impuestos, la creación y el aprovechamiento de los fondos, la fijación de los precios y, de acuerdo con el artículo 54 de la ley, que estipula que el órgano fundador tiene el derecho de introducir tareas en el plan de la empresa... si ello es indispensable para las necesidades de la defensa del país, en caso de calamidad o con el fin de cumplir compromisos internacionales» (31).

3. Además de estas dos leyes citadas, ya aprobadas, cabe también mencionar un decreto del Consejo de Ministros sobre los «preparativos para la reforma económica en las unidades económicas estatales y en los órganos del Estado» (32). En esta disposición se contempla la creación de comisiones relacionadas con asuntos de la reforma económica, en los Ministerios, voivodías y unidades económicas estatales. A estas comisiones se encomienda la comprobación de la utilidad de las disposiciones normativas en vigor, así como la elaboración de propuestas para su regulación, teniendo tales propuestas que ser presentadas al Consejo de Ministros antes del 30 de diciembre de 1981.

Asimismo, cabe recordar la supresión de algunos Ministerios y otros órganos de naturaleza económica, de tal modo que tan sólo subsisten cinco Ministerios de ramo, así como el proyecto de crear, adjunto a la Presidencia del Gobierno, un Consejo Social Consultivo, encargado de presentar las opiniones, las mociones y las propuestas de soluciones de los problemas sociales y económicos (33).

#### IV. REFORMAS POLITICAS Y ADMINISTRATIVAS

Tal vez las reformas que, en general, podríamos denominar políticas y administrativas, no hayan alcanzado la resonancia obtenida por las realizadas en el campo económico o sindical, y, sin embargo, su contenido no es, como vamos a ver, en absoluto insignificante. Y ello, no sólo por la mayor

(31) *Polonia Contemporánea*, 20/1981, pág. 27.

(32) Véase *Recht in Ost und West*, 3/1981, pág. 115.

(33) «La situación sociopolítica y económica del país» (Tesis del discurso de W. Jaruzelski pronunciado en la sesión de la Dieta de la RPP el 30-X-1981), en *Polonia Contemporánea*, 22/1981, pág. 31.

flexibilidad arrancada en materia de libertad de asociación política, o por la limitación de las actividades de censura, o por una mayor libertad de circulación hacia el exterior, sino también por una serie de cambios habidos en el campo del control de la administración, o por la puesta en práctica de instituciones previstas hace tiempo en el ordenamiento, pero que jamás habían superado el campo de la pura teoría...

El derecho a asociarse ha sido puesto en práctica no solamente en el campo sindical, como veíamos, sino también en el de las asociaciones políticas, clubes, y en alguna medida también, ha repercutido en los partidos políticos (véase *infra*).

1. *La censura* ha sido notablemente limitada —y con ello se ha ampliado el ámbito de la libertad de expresión— primero con una limitación de hecho, y después recogida también *de jure* en la nueva legislación al respecto, hasta el punto de que para algún comentarista, «las asociaciones y la censura constituyen el criterio con el que podremos medir la futura modelación de la vida sociopolítica en Polonia...; todo lo demás, deriva de estos dos hechos» (34).

Efectivamente, el Decreto que desde 1946, como veíamos, regulaba la censura en Polonia, ha sido sustituido por una ley aprobada por el Sejm a finales de julio de 1981. La nueva normativa, como se ha escrito, es el resultado de un vivo debate entre el POUP y el Sindicato Solidaridad, resultado final que, sin embargo, no ha satisfecho, al parecer, ni a unos ni a otros.

La Ley de 1981 garantiza en su artículo 1 la libertad de expresión de palabra y por escrito, si bien el artículo 3 prevé una censura previa para publicaciones, espectáculos y audiciones culturales, a lo que hay que añadir el mantenimiento de algunas de las disposiciones restrictivas del Decreto de 1946 sobre la publicación de revistas periódicas.

Por otro lado, además de las publicaciones oficiales, que ya lo estaban, ahora quedan fuera de la censura previa, en esencia, publicaciones «no políticas», como boletines y hojas informativas de los sindicatos y de otras organizaciones sociales, en la medida en que se limiten a dar informaciones y emitir opiniones sobre las actividades de la asociación conformes a sus estatutos. Pero, en la medida en que una publicación «sistemáticamente» violara los límites establecidos, puede ser sometida a censura previa por un período de hasta seis meses.

---

(34) L. BADKOWSKI: «El pueblo no ha dejado de existir», en *Polonia Contemporánea*, 8/1981, págs. 1-3.

El órgano censor depende ahora directamente del Consejo de Estado, y no, como sucedía antes, del Consejo de Ministros. El Consejo de Estado examina, al menos una vez al año, los informes que le somete el departamento encargado de la censura, informando a su vez al Sejm, tras escuchar el parecer del Gobierno, primer presidente del T. S., procurador general y presidente del Tribunal Administrativo.

A diferencia de lo que ocurría con la normativa derogada, los afectados por una decisión de la censura pueden optar por una de estas dos vías: a) exigir que la intervención de la autoridad censurando una publicación aparezca recogida en esta última o en todo caso en una publicación *ad hoc*, y b) recurrir ante el Tribunal Supremo Administrativo, sin que el recurso, al menos provisionalmente, esté ligado a pago alguno de costas.

Ha desaparecido la pena de privación de libertad para los que infringieran la nueva normativa —a pesar de que el proyecto gubernamental se refería a ello— si bien está contemplada en una multa de hasta 5.000 zlotys. También se recoge la posibilidad de prohibir la introducción en Polonia de publicaciones extranjeras que no respeten la nueva ley (35).

2. La reforma ha afectado asimismo a los Consejos populares que actúan a nivel local, que recuperan así parte de las competencias perdidas *de iure* o *de facto* en la década de los años setenta. En tanto se elabora un nuevo proyecto de ley en la materia, el Consejo de Estado y el Consejo de Ministros adoptaron el 28 de noviembre de 1980 un Decreto en ese sentido, más concretamente, ampliando las atribuciones de los órganos regionales del poder y de la administración estatal, como primer paso para dar a los Consejos populares el *status* de «auténticos administradores de su región, que trazan y evalúan la actividad de la administración local».

Además de las materias que tradicionalmente competen a los órganos del poder y de la administración local, pasará a sus manos igualmente la pequeña industria y la producción de artículos para el mercado producidos a partir de las materias primas locales, de desechos y secundarias, según se desprende de la declaración común del Politburó del POUP y de la presidencia del Comité Supremo del Partido Democrático, publicada el 9 de diciembre de 1980 sobre el desarrollo de los servicios y de la pequeña industria (36).

Por lo demás, una resolución del Consejo de Estado, de marzo de 1981,

(35) Véase *Recht in Ost und West*, 6/1981, pág. 254, y 1/1982, pág. 33.

(36) Véase «Los Consejos Populares recobran el poder», en *Polonia Contemporánea*, 6/1981, págs. 5-6.

se refiere al fortalecimiento de la autoadministración en las aldeas, con objeto de «garantizar la representación permanente y general de los intereses de los habitantes de las aldeas, así como una influencia y colaboración en la solución de los problemas locales» (37). De todos modos, y al igual que ocurre con experiencias similares en otros países socialistas, conviene tener en cuenta que la Asamblea vecinal no tiene competencias propiamente decisorias, sino que es considerada más bien como «plataforma para la cooperación..., colaboración, consulta y movilización de los habitantes...» (38).

3. También la *libertad de circulación hacia el exterior* se ha visto considerablemente ampliada con la nueva normativa emanada por el Ministerio del Interior, y vigente desde el 1 de abril de 1981; supone una notable simplificación de los trámites para obtener el pasaporte, que, además, puede ser solicitado a partir de ese momento a través de las agencias de viaje y no con carácter obligatorio personalmente por los ciudadanos.

Con la salvedad de los ciudadanos polacos que soliciten por vez primera su pasaporte, los demás recibirán inmediatamente el documento, tras rellenar un sencillo formulario, con una validez de tres años, transcurridos los cuales deberán solicitar un nuevo pasaporte. Los estudiantes que deseen viajar a países situados fuera del área socialista, deberán solicitar autorización del decano, y no del rector, como venía sucediendo hasta ahora, lo que supone una mayor flexibilidad y rapidez.

Continúa sin embargo vigente la obligación, al menos provisionalmente, de entregar el D. N. I. cuando recoja el pasaporte, el cual, a su vez, debe ser devuelto cuando el ciudadano vuelva a territorio polaco (39).

4. Aunque tímidamente, y desde luego no en la medida deseada por algunos sectores, también parece haberse avanzado algo en el terreno de la libertad contemplada por el artículo 87 de la Constitución, según el cual la RPP garantiza a los ciudadanos la *inviolabilidad de la persona*, no pudiéndose privar a un ciudadano de su libertad más que en los casos previstos por la ley. Además, toda persona detenida «debe ser puesta en libertad si dentro de las cuarenta y ocho horas que siguen a su detención no le ha sido entregada la decisión del tribunal o del procurador ordenando su arresto». La Constitución polaca está en este punto desarrollada por el Código

(37) *Recht in Ost und West*, 4/1981, pág. 168.

(38) Véase en este sentido el libro de O. BIHARI *The Constitutional models of Socialist State Organisation*, Budapest, 1979, págs. 227-244.

(39) Véase *Polonia Contemporánea*, 8/1981, pág. 10; *Recht in Ost und West*, 3/1981, pág. 110.

penal de 1969, según el cual la prisión preventiva puede ser impuesta, entre otras cosas, no solamente cuando a la persona en cuestión se le impute haber cometido un delito castigado con una pena de al menos un año de privación de libertad, sino también cuando el hecho imputado suponga «un elevado grado de peligrosidad para la sociedad» (40).

En este sentido, cabe señalar la actitud, ciertamente aislada, pero no por ello menos novedosa, de algún tribunal que, desoyendo la petición del procurador, procedió a la puesta en libertad de los acusados de realizar actos contra el orden social socialista. Tal sucedió, por ejemplo, con el Tribunal Provincial (de voivodía) de Varsovia, que no accedió a la petición del procurador en el sentido de procesar a los miembros de la llamada «Conferencia de Polonia Independiente», acusados de propagar la «independencia de Polonia respecto de la URSS, así como un cambio radical en el orden social polaco, incluida la Constitución» (41).

5. *La reforma del Reglamento del Sejm*, que había sido anunciada a comienzos de octubre de 1980, fue llevada a cabo a finales del mismo año. Entre las innovaciones, si bien no figura —aunque había sido anunciada— la que tenía por objeto permitir un mayor control tanto del Gobierno en su conjunto como de cada departamento ministerial, destaca la relativa al mandato imperativo de los diputados, en el sentido de que ahora el Reglamento se refiere de manera más pormenorizada a la obligación que tienen los parlamentarios de mantener contactos con los electores, informándoles sobre los asuntos públicos, así como de encauzar las peticiones y propuestas de sus electores.

También se recoge en el Reglamento reformado el derecho que tiene cada diputado a solicitar que el orden del día contemple un asunto determinado, tanto a nivel de pleno como de comisión. Igualmente, el Reglamento trata ahora con mayor detalle el tema de las interpelaciones y mociones. Otras reformas atañen a la organización y atribuciones de la Mesa, la «Cancillería» y las Comisiones (42).

(40) *Recht in Ost und West*, 4/1981, pág. 170.

(41) Ello no fue óbice, sin embargo, para que, al acudir ante el Tribunal Supremo, éste aceptara parcialmente las alegaciones del Procurador (*Recht in Ost und West*, 5/1981, pág. 212). Asimismo, cabe hablar de las causas iniciadas a finales del verano de 1981 contra periodistas vinculados a las publicaciones de Solidaridad, en base fundamentalmente al art. 133 del Código Penal, que castiga «la incitación a realizar actividades contra la fidelidad que Polonia debe guardar con las alianzas concluidas con otros Estados».

(42) En este contexto es interesante llamar la atención sobre el hecho de que, por vez primera desde 1945, el Sejm concedió el suplicatorio para procesar a uno de sus

6. Con anterioridad a la reforma del Reglamento parlamentario, el Sejm había procedido a elaborar una reforma constitucional, así como una ley de desarrollo de la Constitución, ambas sobre la Cámara Suprema de Control. En esencia, se eliminan las limitaciones —que habían sido muy criticadas por los sectores más «liberales»— introducidas en 1976, así como la dependencia de la citada CSC respecto del Consejo de Ministros (de tal modo que, para controlar los actos de los órganos superiores de la Administración, ya no necesita aquélla de la autorización del presidente del Consejo de Ministros), pasando ahora a una relación de dependencia respecto del Parlamento (43).

Además, el control ejercitado por la CSC se extiende no sólo a la actividad de la Administración estatal, sino también a las organizaciones sociales y cooperativas en relación con el cumplimiento de sus tareas en el campo de la economía socializada y de sus obligaciones tributarias. La CSC actúa ahora por iniciativa del Sejm, del Consejo de Estado, del presidente del Consejo de Ministros y de oficio. Presenta al Parlamento informes sobre los controles efectuados, así como un informe anual sobre las actividades desarrolladas. Asimismo, presenta informes al Consejo de Estado y al de Ministros sobre aquellas actividades de control efectuadas a iniciativa de ambos órganos.

El presidente de la CSC, que es nombrado y cesado por el Sejm, toma parte en las sesiones parlamentarias, tanto a nivel de pleno como de comisiones (44).

7. Con anterioridad al estallido de los acontecimientos del verano de 1980, el Sejm había aprobado una serie de importantes modificaciones a la Ley de Procedimiento Administrativo de 1960 (45). En la misma Ley,

diputados, M. Szczepanski, presidente del Comité para la Radio y la Televisión. Véase *Recht in Ost und West*, 1/1981, pág. 21, y 2/1981, págs. 67-68.

(43) La reforma de 1976 es objeto de análisis en un artículo de R. Szalowski, aparecido en *Osteuropa Recht*, 2/1979, págs. 85-106.

(44) *Recht in Ost und West*, 1/1981, pág. 20. En la actualidad, el presidente de la CSC es M. Moczar, perteneciente al ala «dura» y nacionalista del POUP. Moczar cuenta con una cierta experiencia para el cargo, que ya desempeñó entre 1971 y 1976. Véase *Polonia Contemporánea*, 21/1980, pág. 15.

(45) M. WYRZYKOWSKI: «Die Problematik der Verwaltungsgerichtsbarkeit nach der Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetzbuches in der Volksrepublik Polen», en *AöR*, marzo de 1981, págs. 93-94. En este mismo número de *AöR* se publica una versión alemana de la Ley de 31 de enero de 1980 sobre el Tribunal Administrativo y sobre la reforma de la Ley o Código de Procedimiento Administrativo (*Kodeks postepowania administracyjnego*). A. LOPATKA, «La Haute Cour Administrative», en RPP, en *Droit Polonais Contemporain*, núms. 3 y 4/1980, págs. 5 a 16.

de 31 de enero de 1980, creaba, en sus artículos 1 a 10, un Tribunal Administrativo, creación prometida ya por el POUP con ocasión de las elecciones parlamentarias de 1957 y que estaba apoyada por buena parte de los administrativistas polacos (46). Además, la Ley de 1980, en sus artículos 11 y siguientes introducía una serie de importantes reformas en la Ley de Procedimiento Administrativo, así como en la Ley sobre el Tribunal Supremo.

La nueva jurisdicción administrativa polaca tiene una sola instancia, con sede en Varsovia (art. 1.1.º), si bien, a efectos de conseguir una mayor agilidad en los procesos, la Ley contempla (art. 1.2.º) la posibilidad de crear delegaciones del Tribunal en las voivodías, que, de hecho, han sido ya creadas en las ciudades de Breslau, Gdansk, Kattowice, Cracovia y Posen, extendiendo cada una de ellas su actividad a varias voivodías (47).

El Tribunal Administrativo actúa bajo la supervisión del Tribunal Supremo, ante el cual pueden acudir, en recurso de casación contra decisiones del Tribunal Administrativo, el ministro de Justicia, el procurador (o fiscal) general o el propio presidente del Tribunal Administrativo en aquellos casos en que estime que este último ha violado el Derecho o los intereses de la RPP (art. 210 de la Ley de Procedimiento Administrativo, revisada).

El Tribunal está compuesto por un presidente, los vicepresidentes y varios jueces (art. 3 de la Ley de 31 de enero de 1980, que crea el Tribunal Administrativo), nombrados por el Consejo de Estado a propuesta del ministro de Justicia.

Por regla general, los requisitos exigidos por la ley para formar parte del tribunal son más altos que los que se requieren para formar parte de la jurisdicción ordinaria: título acreditativo de haber concluido estudios jurídicos de nivel universitario, treinta y cinco años de edad como mínimo y diez años por lo menos de experiencia como jurista en la Administración Pública, abogado, procurador, juez de arbitraje o notario; un elevado nivel de conocimientos de la Administración y del Derecho administrativo. Alguno de los requisitos citados pueden no ser exigidos cuando se trate de profesores de Derecho en los centros de enseñanza superior o en la Academia Polaca de Ciencias (art. 6).

Los recursos ante el Tribunal Administrativo, a tenor del capítulo IV de la Ley de Procedimiento Administrativo, pueden ser planteados en una

(46) J. LENTOWSKI: «Die Verwaltungsggerichtsbarkeit in Polen», en *Recht in Ost und West*, 6/1981, especialmente pág. 241.

(47) LENTOWSKI, *op. cit.*, pág. 243. Según decisión del Ministerio de Justicia, de 20 de agosto de 1980, en un primer momento tan sólo estaba previsto el funcionamiento del Tribunal en Varsovia, dejando para más adelante la creación de delegaciones de las voivodías.

veintena de materias —sin perjuicio de que la lista pueda ser ampliada por ley (art. 196.3.º)— que vienen expresamente enumeradas en el artículo 196.2.º

Los recursos deben ser presentados por los afectados en un plazo de treinta días a partir del momento en que se dio a conocer la decisión de la Administración que se pretende impugnar. Si es el procurador general (fiscal general) quien lo presenta dispone de seis meses (art. 197 de la Ley de Procedimiento Administrativo).

Para finalizar con este punto digamos que, aunque la Ley establece que tan sólo pueden ser presentado recurso en relación con decisiones administrativas tomadas a partir del 31 de agosto de 1980, lo cierto es que a finales de ese año habían sido planteadas ya cerca de 2.500 impugnaciones, si bien, ya sea por errores de forma, ya sea por tratarse de recursos muchos de ellos contra sentencias de los tribunales civiles o penales, o de los tribunales de trabajo, o incluso contra decisiones de la Procuratura, no fueron admitidos a trámite en su gran mayoría (48).

## V. LAS FUERZAS POLITICAS

1. Ni siquiera el POUP, que la Constitución polaca define como «fuerza política guía de la sociedad en la edificación del socialismo» (art. 3.1.º), ha quedado al margen del proceso reformador, si bien sólo el futuro establecerá su alcance.

Frente a los dirigentes que preferían concentrar los esfuerzos renovadores del partido en el saneamiento de la economía nacional, las bases y otros sectores del equipo dirigente han llamado la atención fundamentalmente sobre la reforma de las estructuras del POUP, en el sentido, sobre todo, de una democratización de las mismas. Una resolución adoptada en el IX Congreso extraordinario —el primero de este carácter en la historia del partido— reconocía la necesidad de elaborar un programa a largo plazo, como «condición indispensable para que el partido verifique las tareas que impone el nuevo período del desarrollo social» (49).

---

(48) Por materias, hasta finales de 1980, los recursos presentados se repartían de la siguiente manera: Vivienda y Administración municipal, 26 por 100; Cuestiones sociales, 12 por 100; Economía agrícola y forestal, 11 por 100; Expropiación de terrenos y otros, 6 por 100; Construcción, 4 por 100. El 31 por 100 restante se refería a asuntos que caían fuera de la competencia del Tribunal. J. LENTOWSKI, *op. cit.*, en *Recht in Ost und West*, 6/1981, pág. 244.

(49) Véase «Resolución del IX Congreso extraordinario del POUP sobre la elaboración del programa a largo plazo del POUP», en *Polonia Contemporánea*, 15-16/1981, pág. 101.

La elaboración de dicho programa quedó encomendada a una comisión, a convocar por el Comité Central del POUP, que debería reunir a «activistas políticos y económicos experimentados, eminentes científicos, creadores de la cultura, campesinos y obreros, representantes de todos los medios socioprofesionales y regiones del país».

Asimismo se habló de la necesidad de introducir enmiendas en los Estatutos del POUP, referentes, entre otros puntos, a: precisión de las competencias de los órganos de dirección del partido; incorporación de principios claros y democráticos relativos a la elección de los cargos; prohibición general de que una misma persona ocupe cargos directivos en el Estado, el partido y en otras organizaciones sociales; aumento de las atribuciones de las comisiones de control del partido, etc. (50).

Tales proyectos fueron fuertemente criticados por el PCUS, al considerar que encerraban el peligro de apartarse del verdadero socialismo, críticas que alcanzaron su punto álgido en una carta dirigida por el CC del PCUS al CC del POUP, en la que se atacaba personalmente al entonces secretario general del POUP, S. Kania, así como al primer ministro, W. Jaruzelski, por no hacer frente debidamente tanto a las fuerzas antisocialistas como a los sectores revisionistas existentes en el seno del partido (51).

2. Igualmente han experimentado cambios los partidos no comunistas, tanto en su estructura interna como en sus relaciones con el POUP, si bien los datos de que disponemos no son suficientes para permitirnos constatar la veracidad de asertos como el que no hace mucho tiempo se hacía en una publicación especializada alemana, en el sentido de que el POUP había «perdido su control sobre el Partido Campesino Unificado y sobre el Partido Democrático» (52).

Ciertamente, ese control está, por así decirlo, constitucionalizado en la vigente Ley Fundamental polaca, cuyo artículo 3.2.º dice que «la acción coordinada del POUP, del PCU y del PD, constituye la base del Frente para la Unidad Nacional». Precisamente, en este artículo se ha querido ver

---

(50) Véase «Tesis programáticas del desarrollo de la democracia socialista, del afianzamiento del papel directivo del POUP en la construcción socialista y en la estabilización socioeconómica del país», en *Polonia Contemporánea*, 12/1981, pág. 22.

(51) Véase *Recht in Ost und West*, 6/1981, pág. 235. El anteriormente citado L. Kolakowski (véase nota 7) declaraba a este respecto: «El marxismo está muerto en Polonia, ya desde 1968... El revisionismo tenía sentido sólo en tanto en cuanto la ideología oficial era tomada en serio en el Partido..., lo que ocurría con el aparato estalinista. Hoy ya no hay ideologías en el aparato del Partido, no hay comunistas» (página 129).

(52) Véase *Recht in Ost und West*, 6/1981, pág. 234.

la inconstitucionalidad de cualquier intento de alterar el actual sistema de partidos, no sólo mediante la creación de nuevos partidos políticos, sino también buscando una mayor autonomía de los ya existentes partidos no comunistas (53).

Ello no obstante, no es difícil encontrar referencias a la existencia de «fuertes tendencias» a modificar los principios de la cooperación tripartita con el PCU y el PD (54). Por su parte, M. Rakowski, vicepresidente del Gobierno polaco, y a la sazón director del semanario *Polytica*, declaraba en una entrevista concedida a un semanario alemán, que si bien en el pasado el POUP no había tratado a los otros dos partidos como iguales, sin embargo «en éstos hay elementos con unas ambiciones políticas muy acusadas, que han demostrado recientemente un alto grado de independencia frente a nosotros, cosa que, sin embargo, no nos molesta» (55). Y, en un discurso pronunciado ante la Dieta, W. Jaruszelski declaraba que «el partido, conservando su papel dirigente, ve la necesidad de ampliar la base social del gobierno del país y garantizar una debida participación, tanto en el gobierno como en los cuadros directivos de la administración estatal, a representantes de los partidos políticos...» (56).

Por otra parte, se ha hablado mucho de la posibilidad, que requeriría una revisión de la Constitución de resucitar, a iniciativa del propio partido comunista, el Partido Cristiano del Trabajo, desaparecido en los inicios de la década de los años cincuenta, tal y como declaraba en el Sejm el diputado católico J. Zablonksi (57). Como ha señalado algún comentarista (58), tal propósito, viejo sueño de los comunistas polacos, habría sido rechazado por la jerarquía eclesiástica, al estimar que con su creación no se puede pretender otra cosa que minar la autoridad moral de la Iglesia católica entre la población y más concretamente entre los sindicalistas (59).

En el mismo sentido, y en relación con el punto XII de los acuerdos de Gdansk, habría que señalar la presencia en el Gobierno, como vicepresidente, de un intelectual católico, S. Ozdowski, del grupo parlamentario

(53) LAMMICH, *op. cit.*, págs. 129-130.

(54) J. KOJANSKI: «Oportunidades ilusorias y oportunidades reales», en *Polonia Contemporánea*, 22/1981, pág. 3.

(55) *Der Spiegel*, 38/1981, pág. 145.

(56) «La situación sociopolítica y económica del país» (tesis del discurso de W. Jaruszelski pronunciado en la sesión de la Dieta de la RPP el 30-X-1981), en *Polonia Contemporánea*, 22/1981, pág. 31.

(57) Cit. por KOJANSKI, *op. cit.*, pág. 3.

(58) T. SZAFAR: «Brinkmanship in Poland», en *Problems of Communism*, mayo-junio 1981, pág. 79.

(59) *Der Spiegel*, 53/1981, pág. 65.

Znak, cuyo nombramiento podría tal vez haber contado con el visto bueno del episcopado polaco y de la Santa Sede (60). También, el nombramiento de miembros de uno y otro partido para cargos en el gabinete, tal vez haciéndose eco de las resoluciones tomadas en los congresos del PCU y del PD, en los que, además de proceder a una renovación de los cargos directivos, se habló de la necesidad de que sus funciones políticas se materializaran en los órganos representativos (61).

3. A pesar de las interpretaciones a que me refería del artículo 3 de la Constitución (véase *supra*), parece haber alcanzado cierta difusión la idea según la cual, tras los acuerdos de Gdansk «el derecho a organizarse en asociaciones autónomas» era una de las dos grandes conquistas institucionales —la otra sería la «notable limitación de la censura»— que diferencian la Polonia posterior a agosto de 1980 de la de los años anteriores (véase *supra*).

La aparición, al amparo de la libertad de asociación prevista en la Constitución, de un elevado número de *asociaciones políticas, clubes* (62), debe, en este sentido, ser encuadrada en el contexto polaco dentro de una cierta tradición que se remonta, por lo menos, a los años 1955-56, período en el que aparecen ya, dentro del POUP, que por entonces daba sus primeros síntomas graves de crisis, una serie de clubes en los que se integraban representantes de las diversas tendencias internas del partido.

Así el Fórum de Katowice, muy criticado por el equipo dirigente del POUP en los últimos meses, que surge en mayo de 1981, llega a contar a finales del mismo año con unos 150 miembros, y, lo que es más significativo, con un claro apoyo por parte del PCUS. El Foro, en una «declaración sobre la situación del POUP», achacaba al desarme ideológico y político del partido comunista la incapacidad, desde agosto de 1981, para emprender una lucha decidida y consecuente contra todos los fenómenos y tendencias extrañas y hostiles al socialismo» (63).

(60) Sin embargo, no parecen ser unánimes las opiniones acerca de la personalidad de Ozdowski. R. Szawloski (*Osteuropa Recht*, 2/1981, pág. 138, en nota) dice: «...hay que tener en cuenta quién es Ozdowski, uno de los componentes del falso grupo Znak, organizado en la época de Gierek para eliminar al auténtico Znak... Ozdowski es más bien un hombre del Partido camuflado.»

(61) Véase *Polonia Contemporánea*, 13-14/1981, págs. 16-17 y 22.

(62) Sobre los clubes políticos en las democracias populares, véase mi artículo «Political clubs in People's Democracies», en *East European Quarterly*, invierno de 1977, págs. 477-492.

(63) «Déclaration du «Forum de Katowice» sur la situation du POUP», aparecida

Dentro de una línea comunista nacionalista y antisemita, a finales de abril de 1981 fue registrada como asociación la llamada Unión Patriótica Grundwald (64), que con ocasión del XIII aniversario de los acontecimientos estudiantiles de 1968, distribuyó un panfleto en el que, al igual que había hecho por entonces, utilizaba el espectro sionista para atacar a los grupos de la oposición al sistema (65). O el club Sigma, vinculado a la organización juvenil del POUP, o los numerosos clubes que forman parte del movimiento renovador, dentro del partido comunista, Estructuras Horizontales...

Otros clubes, como el Kuznica, de Cracovia, fundado ya en 1975, aumentaron notablemente sus actividades en los últimos meses.

Pero no solamente han aparecido clubes políticos en el seno del partido comunista, sino que también surgen, por ejemplo, una serie de asociaciones de signo católico que vienen a unirse a las ya existentes desde hace tiempo, con esa característica, en la RPP, tal vez como un reflejo de esa aspiración, de la que se ha hablado, a «cogobernar» por parte de los católicos laicos.

Dentro del movimiento de Club de Intelectuales Católicos, es de destacar el registro de siete nuevos clubes, así como la solicitud de alta en el Registro de Asociaciones de otros treinta (66). Algunos de sus miembros, como T. Mazowiecki y J. Strzelecki, asesoraron como expertos al Comité de Huelgas con ocasión de los acuerdos de Gdansk. Mazowiecki tuvo asimismo una destacada actuación en la búsqueda del compromiso que permitió la inscripción de Solidaridad como sindicato independiente. Por cierto que, según parece, el lugar donde se celebraron las deliberaciones fue la propia sede del club en Varsovia. (67).

La Unión Católico Social Polaca surge en el otoño de 1980 por iniciativa de personalidades allegadas al grupo Znak, fundamentalmente del Club de Intelectuales Católicos de Poznan, y actúa como asociación registrada de ámbito nacional, cuenta con varias delegaciones en las voivodías, y según el artículo 5 de sus estatutos, a ella pueden afiliarse tanto personas físicas laicas como «miembros del culto católico».

Entre sus dirigentes se encuentra el mencionado S. Ozdowski, vicepresidente del Gobierno, siendo el presidente de la Unión J. Zablocki, presidente

---

en *Le Monde*, 4 de junio de 1981, reproducida parcialmente en *Problèmes Politiques et Sociaux*, núm. 417, págs. 33-34.

(64) Véase *Polonia Contemporánea*, 3-4/1981, pág. 21.

(65) Véase *Problèmes Politiques et Sociaux*, op. cit., pág. 35.

(66) Véase *Polonia Contemporánea*, 8/1981, pág. 14.

(67) SZALOWSKI, op. cit., pág. 140.

del grupo parlamentario Znak. Edita una publicación bimensual, *Lad*, con una tirada de 20.000 ejemplares.

Existen otros clubes que agrupan indistintamente a componentes de la tendencia renovadora del POUP, a no afiliados o a afiliados a otras organizaciones sociales. Así, el club Experiencias y Futuro, que agrupa a intelectuales de diversa procedencia, con publicaciones aparecidas fuera de las fronteras polacas y que en la propia Polonia son de difícil acceso (68).

## VI. EL ESTADO DE SITIO («STAN WOJENNY»)

Cuando estaba siendo ultimada la redacción de estas líneas, se han producido los conocidos acontecimientos de diciembre de 1981, tras una fase en la que había aumentado notablemente la tensión entre el Gobierno y el POUP, de un lado, y el sindicato Solidaridad, debido al parecer sobre todo a la definitiva redacción del proyecto de Ley Sindical, en el que se contemplaba la posibilidad de supresión del derecho de huelga por un período de tres meses.

La decisión de declarar el estado de sitio, adoptada el 13 de diciembre último, estaría basada, en principio, en el artículo 33.2.º de la Constitución, en el que se establece que dicha situación excepcional puede ser proclamada sobre todo o parte del territorio de la RPP, «si lo exigen razones de defensa o de seguridad del Estado. Por estas mismas razones, el Consejo de Estado puede proclamar la movilización parcial o general» (69).

Sobre esta base, por iniciativa de un órgano cuya existencia carecía —al menos por entonces— de base jurídica alguna, el Consejo Militar de Salvación Nacional (WRON), y teniendo en cuenta «razones de seguridad del Estado», el Consejo de Estado proclamó el estado de sitio en todo el territorio polaco. Al mismo tiempo, aprobó un Decreto «sobre el estado de sitio», así como otros tres sobre procedimiento penal especial, ampliación de la competencia de los tribunales militares, etc. Todos ellos, utilizando una fórmula ciertamente inusual en el Derecho polaco, entrarían en vigor «con la publicación a partir del día en que fueron aprobados».

El Decreto «sobre el estado de sitio» regula las consecuencias jurídicas de la proclamación: limitación de los derechos de los ciudadanos y ampliación de los deberes, funcionamiento de la Administración y de la economía esta-

(68) Véase *Polonia Contemporánea*, 4/1981, pág. 4.

(69) Además, según el art. 10 de la Constitución polaca, «las fuerzas armadas de la RPP velan por la salvaguardia de la soberanía y de la independencia de la nación polaca, de su seguridad y de la paz».

tales; medidas de carácter preventivo, como el internamiento de aquellas personas sobre las que exista la sospecha fundada de que no respetan el ordenamiento jurídico o que desarrollan una actividad peligrosa para la seguridad o la capacidad defensiva del Estado. En desarrollo de este Decreto, se dictaron una serie de disposiciones por parte del Consejo de Ministros, el Ministerio del Interior y el de Justicia sobre el procedimiento a seguir en los internamientos, la limitación y el control de todo tipo de comunicación, la censura previa y la creación de órganos especiales de censura, la limitación de la libertad de circulación, la suspensión de la actividad de los sindicatos y otras organizaciones sociales, etc.

En los otros Decretos de que hablábamos, el Consejo de Estado adoptaba una serie de medidas que implicaban un endurecimiento en materia de Derecho Penal y de Derecho Procesal Penal, al considerar, por ejemplo, como delictivas las actuaciones en un sindicato o en otras organizaciones de masas cuyas actividades estuvieran temporalmente prohibidas, la organización o el apoyo a acciones de huelga, la propagación de noticias susceptibles de debilitar la capacidad defensiva de Polonia. También se contempla la posibilidad de imponer la pena de muerte en juicio sumarísimo ya sea por los tribunales de *voivodía* o por los tribunales militares. Precisamente, la competencia de estos últimos se ve ampliada en otros de los tres Decretos citados, y, de otro lado, este último modifica la normativa en materia de nombramiento de jueces y fiscales, pasando al director de la empresa, durante la vigencia del estado de sitio, las competencias de los órganos de autogestión.

Como quiera que sea, conviene llamar la atención, siguiendo a E. Gralla y P. Leonhardt, sobre la discutible constitucionalidad de los Decretos adoptados en diciembre de 1981 por el Consejo de Estado, y ello porque, si bien el art. 33 de la Constitución dice que el Consejo de Estado puede proclamar el estado de sitio («*Rada Panstwa moze wprowadzic stan wojenny...*»), sin embargo, a la vista del art. 31.1.º el Consejo no puede dictar Decretos durante los periodos de sesiones del Sejm, tal y como ocurría precisamente en diciembre del pasado año, cuando, por lo demás, estaba convocado un pleno para el día 15 de dicho mes.

De todos modos, el art. 33 de la Constitución polaca no es en este punto del todo claro, en cuanto que, mientras que para la declaración del supuesto contemplado en el apartado 1.º el texto constitucional habla expresamente del Sejm, y tan sólo cuando éste no está reunido, se refiere al Consejo de Estado, sin embargo en el apartado 2.º tan sólo menciona a este último.

La confirmación por parte del Sejm de las decisiones adoptadas en diciembre de 1981 tuvo lugar en sendas sesiones celebradas los días 25 y 26 de enero de 1982, si bien ello se llevó a cabo, al decir de algunos comentaristas,

tas, siguiendo un procedimiento distinto al previsto en el ordenamiento polaco para tales supuestos (70).

En relación, por otra parte, con los distintos supuestos recogidos en el artículo 33 de la Constitución, conviene decir que la expresión «estado de sitio» utilizada en este trabajo no aparece recogida, sin embargo, explícitamente en el texto constitucional, y ello tal vez porque, al tener su origen en circunstancias de carácter interno, no deja de chocar con la idea de una sociedad socialista en la que se supone han desaparecido las contradicciones antagónicas. En realidad, la Constitución comienza hablando, en el apartado 1.º del artículo 33, del «estado de guerra» —*stan wojny*—, al decir que tan sólo puede ser proclamado «en caso de ataque armado contra la RPP, o bien cuando la necesidad de una defensa común contra la agresión resulte de acuerdos entre Estados», correspondiendo la toma de la decisión a la Dieta, o, en el intervalo de sus sesiones, al Consejo de Estado. Y, en el apartado 2.º a que nos referíamos, se hace uso prácticamente de la misma expresión, con la diferencia de que en tanto en el apartado 1.º aparece el sustantivo «guerra», en el siguiente se utiliza la expresión con el adjetivo *wojenny*, que, en consecuencia, habría que traducir literalmente como estado «belicoso» o tal vez «marcial».

La doctrina polaca ha venido distinguiendo, ciertamente, entre una y otra situación, en el sentido de que mientras que en el primer apartado, con la expresión *stan wojny*, se estaría haciendo referencia a un estado de guerra exterior, en el segundo —*stan wojenny*— se estaría pensando más bien en una situación de emergencia de origen interno: «El concepto de *stan wojenny* no debe ser identificado con el concepto, también previsto en la Constitución, de *stan wojny*. Este último se refiere a una situación determinada en las relaciones internacionales..., en tanto que el primero tan sólo implica consecuencias jurídicas a efectos internos, si bien, aunque no necesariamente, puede ser una consecuencia del *stan wojny*; ... puede ser necesario proclamarlo, sin proclamación previa del estado de guerra, cuando esté amenazada la seguridad del Estado»... Claro que «la Constitución no define las consecuencias jurídicas que acarrea la proclamación del *stan wojenny*» (71).

Así, pues, aunque ubicado de forma un tanto camuflada y casi vergonzante, la posibilidad de adoptar las medidas recientemente implantadas en Polonia está en este sentido prevista en la Constitución, no siendo en con-

(70) Véase *Recht in Ost und West*, 2/1982, págs. 82-89 y 92-94.

(71) Citado por G. BRUNNER y K. WESTEN: «Notstandregelungen im kommunistischen Machtbereich», en *Archiv des öffentlichen Rechts*, vol. 92/2, 1967, especialmente págs. 198-199.

secuencia correctas las afirmaciones hechas por algunos comentaristas en sentido contrario (72). Cosa distinta es que, como apuntábamos, de hecho no se haya seguido el procedimiento exigido por la Ley política fundamental.

Por lo demás, es evidente que el tema de los estados de emergencia en los países socialistas, y de la consiguiente suspensión de los derechos y libertades, no puede ser tratado al mismo plano que en los Estados de democracia pluralista, dada la peculiar manera de entender el fundamento teórico de los derechos y la práctica ausencia de garantías jurisdiccionales para su defensa (73). Esto último, claro está, con la salvedad, en el caso polaco, de la existencia del citado Tribunal Administrativo, cuya breve andadura no permite, al menos de momento, evaluar su significación práctica (74).

---

(72) Tal y como ocurrió con el semanario alemán *Der Spiegel*, que se extrañaba de la declaración del *stan wojenny*, siendo así que «kein bewaffneter Überfall drohte der Volksrepublik Polen nicht, auch eine Bündnisverpflichtung gegen einen feindlichen Aggressor war nicht gegeben...» 2/1981, pág. 95). En este caso, el comentarista de la prestigiosa publicación olvidaba mencionar «las razones de seguridad del Estado» contempladas en la Constitución polaca.

(73) Sólo así es posible entender la escasísima utilización de los estados excepcionales en los Estados socialistas. Ni siquiera se sintió la necesidad de recurrir a ellos en la Checoslovaquia posterior a agosto de 1968, como tampoco las autoridades polacas con ocasión de las crisis que en 1956, 1968, 1970 y 1976 habían sacudido el sistema socialista en este país.

(74) A este respecto es interesante llamar la atención sobre la existencia de unos «Equipos para el estudio de problemas jurídicos», compuestos por representantes del Gobierno y de Solidaridad, cuya primera sesión se desarrolló a fines de abril de 1981. En ella los sindicalistas se habían manifestado en el sentido de que «la protección de los derechos, la dignidad y los intereses de los trabajadores, tan sólo pueden estar garantizados mediante la existencia de tribunales independientes...». El comunicado conjunto publicado al final de la sesión incluía entre otros postulados: reforma de la Ley de los Tribunales, reforma del Derecho penal y del Derecho procesal penal, protección de los derechos de los ciudadanos y libre acceso a los documentos públicos, incluyendo la publicidad de la actividad de la Administración (*Recht in Ost und West*, 4/1981, pág. 170, que toma la información de *Trybuna Ludu*, 27-IV-1981).