

EVOLUCION POLITICOCONSTITUCIONAL DE POLONIA Y CONSTITUCION DEL 22 DE JULIO DE 1952 (*)

PRESCINDIENDO de muy remotos textos históricos medievales, como los llamados *Status* —de entre los cuales citamos como más relevantes el llamado de Kalisz (1264), sobre la situación de los judíos en Polonia, y el de Wislika (1347), debido a Casimiro el Grande, de verdadera importancia en el Derecho público del país—, y dejando a un lado los que podemos encontrar durante el período de la Monarquía electiva, el primer documento de significación constitucional moderna es la Constitución del 3 de mayo de 1791. Treinta años antes se había consumado por el Tratado de San Petersburgo (5 de septiembre de 1762) el primer reparto de Polonia, que la Dieta ratificó el 8 de febrero de 1783 (1). Poco después de la citada Constitución de 1791 (promulgada cuatro meses antes que la francesa, clásicamente considerada como primera Constitución del continente europeo), la Dieta de Grodno ratificaba el segundo reparto de Polonia (18 de junio de 1793), y el 25 de noviembre de 1795 Estanislao Augusto resignaba la Corona en Grodno tras el tercer reparto polaco (2).

(*) Agradecemos mucho a nuestro distinguido alumno señor Chmielenski la ayuda prestada en la consulta de textos y trabajos redactados en polaco, que nos han sido muy útiles para redactar esta nota.

(1) Para las fuentes históricas: *Monumenta mediæ aevi historica res gestas Poloniae illustrantia*, vol. XIX; Gracovia, 1874.

(2) Ver: H. GRAPPIN, *Histoire de la Pologne des origines à 1922*, París, Larousse; «Historia polityczna Polski», en la *Enciclopedia polaca*, editada por la Academia de las Ciencias de Gracovia, vol. II, 1920-1923.

Como consecuencia del Tratado de Tilsit, Napoleón Bonaparte fundó el Ducado de Varsovia, que animó mucho a los patriotas polacos, haciéndoles abrigar esperanzas de un resurgimiento nacional. Poca vida tuvo el Ducado, cuya suerte quedó unida a la del Emperador. El Congreso de Viena acordó la división de Polonia en cinco partes, y desde entonces se recrudeció tanto la lucha de los polacos contra la opresión rusa que sobrevino la insurrección general de 1830, a consecuencia de la cual la Dieta declaró decaído al Zar. Fracasada la insurrección en 1844 el territorio polaco fué dividido en cinco gobiernos, y cuando volvió a ahogarse una nueva sublevación polaca, en 1863, se produjo la total anexión rusa y se organizó el país en 19 provincias.

Al comenzar la guerra en 1914 se dibujaban claramente tres grupos o tendencias dentro de Polonia. Una era la antirrusa, integrada en su mayor parte por elementos populares e intelectuales radicales; el centro geográfico de este grupo era Galitzia, y su jefe Pilsudki. Una segunda tendencia era la antialemana, constituida por diversos elementos radicados especialmente en Posnania y Galitzia oriental; de ella formaban parte liberales, progresistas, católicos y grandes zonas de la pequeña burguesía, capitaneados por Romano Dmowski. La tendencia tercera era austrófila, y estaba compuesta por conservadores y demócratas de Gracovia (3).

A los quince días de iniciada la guerra el gran duque Nicolás lanzó una proclama a los polacos anunciándoles la concesión de una autonomía bajo el patronato del Zar. Mas después de la invasión rusa de la segunda mitad del año 1914 se produce, en mayo de 1915, la victoriosa ofensiva austroalemana, y el territorio polaco se divide en dos zonas de ocupación, se crea en noviembre de 1916 un Consejo de Estado en Varsovia y se habla reiteradamente tanto por Guillermo II como por Francisco José de un reino polaco (en agosto de 1914 se había constituido en Gracovia un «Comité Nacional Supremo» de signo antizarista, mandado por Pilsudki, que como se sabe entró victorioso en Varsovia). En septiembre de 1917 se forma un «Consejo de Regencia» con muy amplios poderes, que el 7 de octubre del mismo año proclama la necesidad de que se dé cumplimiento a los famosos «puntos» del Presidente Wilson, en los que se hablaba de la independencia y libertad de Polonia. En noviembre de 1918, y una vez desarmados

(3) V. A. Tosri, «Polonia», en *Dizionario di Politia*, 1940.

los ocupantes, se promulga el Decreto del día 22, por el que se monta un orden político constitucional provisional hasta la reunión de la oportuna Asamblea Constituyente (sabido es, dicho sea de paso, que las peticiones polacas tras el armisticio fueron recogidas por la Comisión aliada, pero Lloyd George se opuso a muchas de ellas, especialmente y de manera resuelta a la concesión de Danzig a Polonia) (4).

El citado Decreto concedía una plenitud de poderes al mariscal Pilsudki, que gobernó con un Gabinete, asistido de un primer ministro, y promulgó en forma de Decretos numerosas resoluciones legislativas. Una de las más importantes fué la ley electoral, de acuerdo con la cual se celebraron elecciones el 26 de enero de 1919. La Dieta se reúne el 9 del siguiente mes, y ante ella declina el mariscal sus poderes, no obstante lo cual fué nombrado Jefe del Estado de acuerdo con una Constitución provisional aprobada el 20 del mismo mes y año, que se conoce con el nombre de «Petite Constitution» primera «pequeña Constitución» polaca, pues como veremos, después de la guerra 1939-1945 se promulgó otra conocida con el mismo nombre). Esta Constitución era congruente con la declaración de soberanía e independencia que ya había proclamado la nación polaca, y cuya existencia se consagró en la parte III, sección VIII, arts. 87 y siguientes, del Tratado de Versalles (5).

Los rasgos esenciales de esa Constitución de 1919 eran: la Asamblea no sólo es el órgano legislativo, sino la titular plena del Poder; el Jefe del Estado representa al mismo y es el supremo ejecutor de los acuerdos de la Dieta; el Jefe del Estado nombra al Gobierno, de acuerdo con la Dieta; tanto uno como otro son responsables ante ella; se instituye el refrendo ministerial. Mas las dificultades internas del momento unido a sucesos graves de orden externo, de los que no fué el menor la acometida del Ejército Rojo en 1920, aumentaban la gravedad de una situación crítica (6).

(4) GOOCH, *Historia contemporánea de Europa*, pág. 556.

(5) Como confirman muchos historiadores, DUCOUR asegura: «La nación polaca no había desaparecido tras el último reparto, y el Tratado de Versalles, al reconocer a Polonia como nación independiente, no hizo más que consagrar un estado de cosas que había subsistido pese a repartos y anexiones.» (*Droit Constitutionnel*, tomo II, pág. 5.)

(6) V. POSADA-PÉREZ SERRANO, *Constituciones de Europa y América*, tomo I, página 314.

a la que ya quiso el Gobierno hacer frente presentando el 3 de noviembre de 1919 un proyecto de Constitución que junto con otros surgidos de la misma Dieta fué examinado por la Comisión creada al efecto, que rindió cuenta de su labor el 7 de julio de 1920.

El 17 de marzo de 1921 se votaba otra Constitución, que sirvió para representar en el futuro a las tendencias más democráticas, y que tan llevada y traída fué después, como veremos, por las fuerzas políticas que imperaron en la Polonia recién «liberada» desde 1944. El preámbulo de la Constitución de 1921, promulgada en nombre de Dios Todopoderoso, recuerda las luchas de los patriotas polacos y agradece a la Providencia la libertad y el fin de siglo y medio de esclavitud, a la vez que se alude a la reanudación de la brillante tradición del «3 de Mayo» (fecha de la Constitución de 1791). Según esta Constitución (7) de 1921, el Gobierno es responsable ante la Dieta, elegida por sufragio universal igual, directo y secreto; el sistema electoral es el proporcional; la mayoría de edad política es a los veintitún años, y las mujeres pueden ejercitar el voto. Existe también una segunda Cámara —el Senado, introducido por seis votos de mayoría—, que se elige por el mismo procedimiento, si bien aumentando hasta treinta años la edad requerida para ser elector y elegido. El dictamen del Senado es necesario para la disolución de la Dieta por el Presidente de la República, y éste es elegido por las dos Cámaras reunidas en congreso o asamblea para un mandato de siete años.

El texto de 1921 está muy inspirado en las leyes orgánicas francesas de 1875, inspiración que se relaciona también con una cierta analogía de situaciones históricas, pues si en la concesión de grandes poderes al Parlamento jugó mucho la tradicional soberanía de la Dieta polaca también influyó mucho el temor al poder personal del mariscal Pilsudki, temor del que fueron —como en la Francia de entonces— principales, aunque no exclusivos titulares, las derechas. La Constitución fué el resultado de un compromiso entre los diversos grupos o partidos, que contuvieron o por mejor decir retrasaron sus impacientes disidencias ante el art. 125, que garantizaba la posibilidad de una próxima reforma constitucional. La debilidad del sistema para hacer frente a los complejos problemas

(7) Sobre esta Constitución: PERETIATKOWICZ, «La Constitution polonaise» (*Revue de Droit Public*, 1922, págs. 609 y sigs.), y ESMEIN, *Droit constitutionnel*, en diferentes pasajes de ambos volúmenes.

polacos del momento fué aumentando la debilidad de los poderes públicos, hasta el punto que fué iniciándose en ellos una actividad extraconstitucional, y a partir de 1924 el primer ministro, Grabski, tuvo que comenzar a dictar Decretos-leyes, cosa a la que cerraba el camino el texto constitucional (8).

En mayo de 1926 se produjo el golpe de Estado del mariscal Pilsudki y se introdujeron reformas constitucionales, si bien éstas fueron acordadas por el propio Parlamento. El 2 de agosto de 1926 quedó promulgada una ley constitucional que transformaba esencialmente la Constitución de 1921, sin llegar a derogarla formalmente, ya que hacía gravitar el peso político sobre el Presidente y no sobre la Dieta; ésta veía reducidos sus poderes a funciones en materia presupuestaria y legislativa; el Presidente se encontró facultado para legislar por Decreto, y la Dieta podía ser disuelta sin necesidad del voto cualificado del Senado —que al emitirlo automáticamente quedaba a su vez disuelto—, contando tan sólo con la propuesta del Consejo de Ministros. Poco después —exactamente el 16 de diciembre de 1928— la Comisión constitucional de la Dieta aprobó una resolución en que se declaraba conveniente la revisión de la Constitución; el 6 de febrero del año siguiente el «bloque gubernamental» presentó un proyecto de Constitución. El 30 de agosto quedaba disuelta la Dieta, y en las elecciones subsiguientes (16 de noviembre de 1936) el citado bloque ganó 122 puestos, asegurándose una mayoría parlamentaria que hizo posible la aprobación del texto constitucional de 1935 («Constitución de abril») (9).

En ella se consagran las líneas generales que inspiraron la ley del 2 de agosto de 1926. En la elección de la Dieta, considerablemente reducida en sus atribuciones, entraba en juego un procedimiento de elecciones indirectas, en que los candidatos habían de elegirse en unos colegios especiales, excluyéndose la posibilidad de una presentación directa de aquéllos a través de los partidos políticos. El Senado era elegido en parte por un procedimiento similar al de la Dieta y en parte era designado por el Presidente de

(8) Sobre la evolución constitucional polaca de este período: MIRKINE-GUETZEVITCH, *Modernas tendencias del Derecho constitucional*, traducción española, 1934, págs. 175 y sigs.

(9) Ver: STUDINICK, *Polen in politischen System Europas*, Berlín, 1936, y O. COLAUTTI NOVAK, *Il creatore della nuova Polonia*, Roma, 1929.

la República. Quebró el principio de la división de poderes, sustituido ahora por la suprema titularidad del Presidente (10), ratificándose constitucionalmente la declaración que ante periodistas hiciera el mariscal el 26 de noviembre de 1930: «El único Soberano en Polonia es el Presidente de la República», que además de amplias facultades legislativas poseía numerosas posibilidades de ejercicio de «prerrogativas» (actos personales no referendados por ministro alguno). Por último, según el art. 16, introdujo una forma especial de elección del Presidente, en la que se daba entrada a la voluntad expresa del antecesor. (El Presidente era sólo responsable ante Dios y ante la Historia.)

En 1939 se mantenía en vigor la Constitución de 1935, hasta el punto que los polacos exilados tras la invasión rusoalemana continuaban rigiéndose por ella, como lo prueba el que, respetando su contenido, al dimitir el Presidente Moscicki designó sucesor a Rackiewicz. Otro sector, la llamada «oposición democrática», rechazaba la legitimidad y vigencia del texto de 1935, y esa creencia logró impactos en el grupo exilado, ya que cuando el general Sikorski se puso al frente del Gobierno polaco en Francia, se celebró un previo acuerdo con Rackiewicz, que se comprometió a no usar muchas de las atribuciones que a la institución que representaba concedía la carta de 1935.

La guerra fué avanzando, y en 1942 reanudó su actividad el partido comunista, que había sido disuelto por el Komintern en 1938 y que estaba disuelto en Polonia desde 1929. Tal actividad empezó a desplegarse no con el antiguo y auténtico nombre, sino con el de Partido Polaco de Obreros, que por cierto no formó parte del Gobierno de unidad nacional que se constituyó, integrado por los partidos actuantes, antes de la guerra (11). En 1943, aún bajo la ocupación alemana, se constituyó como representación nacional de Polonia el Consejo Nacional Polaco, compuesto por las fuerzas de la resistencia, controladas por el partido comunista (12),

(10) Refiriéndose a las características especiales del régimen instaurado, BERTHELEMY lo denomina «pilsudkismo», en *La crise de la démocratie représentative*, París, 1928, págs. 41-45.

(11) V. ROSE W. J., *The Rise of Polish Democracy*, Londres, 1944.

(12) Este Consejo dictó un estatuto el 1 de enero de 1944, estructurando los Consejos Nacionales de Provincia, Distrito y Región, que tanta importancia obtuvieron y sobre los cuales puede consultarse un documentado trabajo de ANTONI NOWAK publicado en Londres.

y en julio de 1944, al comenzar a liberarse el suelo polaco, se formó en Chelm el Comité Polaco de Liberación Nacional, compuesto entonces de unos veinte miembros, y que fué denominado «poder ejecutivo legal provisional». Este Comité publicó el 24 de julio de 1944 un importante manifiesto, especie de proclamación de los nuevos principios y directrices por las que debería regirse en lo sucesivo Polonia. En dicho manifiesto, «con una reciprocidad digna de ser mencionada», como dice el recién citado Nowak, el Comité que había sido nombrado por el Consejo denomina a éste «única fuente legítima del Poder y Parlamento provisional de la nación polaca». Según el manifiesto, tanto el Consejo como el Comité tenían su base jurídica en la Constitución de 1921, cuyos «principios básicos» habrían de considerarse vigentes hasta que se reuniera la futura Asamblea constituyente.

El texto de 1921 sirvió para plantear con apariencia de mera cuestión de continuidad jurídica constitucional lo que en el fondo escondía —la verdad es que sin grandes precauciones— un claro propósito revolucionario comunista. Esos «principios básicos» que se declaraban vigentes y que se obligaba el Comité a respetar nunca fueron concretados, y por mucha elasticidad que quisiera dárseles no podían hacerse compatibles con la obra política revolucionaria realizada bajo su «inspiración» en Polonia. Por lo pronto, en el propio manifiesto se anunciaba la abolición del Senado y se introducía por todo el territorio nacional el sistema de «Consejos» —auténtico sistema de «Soviets» jerarquizados y sometidos al partido comunista—, manifiestamente incongruente con el espíritu de una Constitución como la de 1921 de claro contenido liberaldemocrático y burgués. Los exilados aceptaron un planteamiento jurídicoconstitucional de la situación, y en el verano de 1944 se entablaron unos contactos y se celebraron unas conversaciones entre el Gobierno Mikolajczyk y el Comité Polaco de Liberación, contactos y conversaciones que se prolongaron hasta que en enero de 1945 se produjo un acuerdo que en principio suponía la común aceptación del texto de 1921.

La estructura constitucional de Polonia a partir del manifiesto y hasta la reunión de la Dieta era esta: por un lado existía, a manera de Parlamento, el citado Consejo Nacional de Polonia, y por otro el Comité Polaco de Liberación Nacional, como poder ejecutivo o gubernamental. Al mismo tiempo se creó un Presidium del Consejo Nacional, compuesto de siete miembros y con numerosas

atribuciones legislativas y ejecutivas. Este Presidium llenaba el cometido de una Jefatura de Estado de tipo colegiado.

El 11 de septiembre de 1944 se dictó una ley sobre estructura y funcionamiento del Consejo Nacional de Polonia. Sus miembros no eran elegidos, sino designados por una serie de organizaciones, pero no por todas las existentes e incorporadas a la resistencia, pues sólo gozaban de aquel privilegio las organizaciones que «luchando por la democracia y la independencia hayan legalizado su actividad en los correspondientes órganos del Comité Polaco de Liberación y acaten la validez de la Constitución de 1921» (artículo 3.º). Basándose en ella —que admitía en ciertos casos que la presidencia de la República la ostentara quien tenía la de la Dieta—, se declaró vacante la jefatura del Estado y se atribuyó sin más al presidente del Consejo Nacional.

El Comité Polaco de Liberación fué disuelto el 31 de diciembre de 1944, creándose en su lugar el Gobierno provisional de la República polaca, que por ley de 3 de enero de 1945 fué autorizado a dictar Decretos-leyes (facultad de que gozaba el fenecido Comité por ley de 15 de agosto de 1944). Dicha ley de 31 de diciembre de 1944 confirió en su art. 2.º, apartado 2, al Presidente de la República la facultad de nombrar al primer ministro, y a propuesta de éste a los demás ministros, siguiendo la fórmula de la Constitución de 1921 en su art. 45. Desaparecido el Comité Polaco, presente un Gobierno y proclamado Presidente de la República el que lo era del Consejo Nacional, el Presidium quedó en una situación confusa, funcionando más bien como Junta política asesora del Presidente.

El anuncio del manifiesto fué cumplido, y el 30 de junio de 1946 se celebró un referéndum para decidir si debía o no abolirse el Senado, dando como resultado la desaparición de la segunda Cámara. Meses más tarde se celebraban las elecciones para la Dieta, patrocinadas por los cuatro grandes firmantes de Yalta y garantizadas por la U. R. S. S. Como la ley de 11 de septiembre de 1944 prescribía que desde que se celebraran las elecciones para la Dieta quedaría suprimido el Consejo Nacional Polaco y desde la constitución de aquélla el Presidium o Comité de éste, la Dieta votó el 4 de febrero de 1947 una ley sobre la elección del Presidente de la República, para cuya votación no se cumplieron los requisitos constitucionales; al día siguiente se verifica la elección, y tras ella la designación del Gobierno polaco. Para establecer el sistema de

elección del Presidente por la Dieta se acudió al antecedente que ofrecía la Constitución del 21, si bien, como dijimos, en ese texto se organizaba el poder legislativo en dos Cámaras. Quedaba, pues, completada la estructura fundamental de los órganos políticoconstitucionales: una Dieta, un Presidente de la República y un Gobierno nombrado por éste y responsable ante aquélla.

Se planteó el problema de si convendría hacer rápidamente una Constitución provisional o por el contrario sería mejor elaborar más adelante y con más detenimiento una con carácter definitivo. La Dieta se decidió por lo primero, y el 19 de febrero de 1947 se votó la llamada «Petite Constitution». Aunque aparentemente la situación era análoga a la de 1919, las circunstancias concretas —incluso las de orden meramente juridicopolítico— variaban bastante. A ello se refiere en un trabajo sobre el tema Georges Jodlowski (13). En 1919 la Dieta se encontraba sin antecedentes constitucionales de que servirse, pues el texto de 1791 había quedado muy anticuado para las relaciones sociales y económicas modernas; por el contrario, en 1947 la Dieta podía echar mano de la Constitución de 1921, cuya legitimidad había servido de bandera a las fuerzas «democráticas» y cuyos «principios fundamentales» declaró intangibles el Comité Polaco de Liberación; podía, además, basarse la Dieta —continúa el citado profesor— en las experiencias realizadas en el país desde la liberación hasta la fecha.

En consecuencia, el preámbulo del nuevo texto constitucional enumeraba las bases sobre las que se asentaba: los principios fundamentales de la Constitución de 1921; los del manifiesto del Comité Polaco de Liberación; los de la legislación sobre los llamados Consejos Nacionales Regionales y las reformas sociales y políticas ratificadas por referéndum de 30 de junio de 1946. Ni que decir tiene que la supervivencia de los principios fundamentales de 1921 era un tanto ficticia. Refiriéndose a la relación entre la de 1921 y la nueva Constitución dice el mencionado Jodlowski que la «Petite Constitution» no contenía lo que se llama una cláusula derogatoria explícitamente de la Constitución de 1921, sino que, por el contrario, reproduce claramente varios de sus preceptos como obligatorios. En cuanto a los artículos no mencionados en el texto de 1947 se hizo necesario —continúa Jodlowski— admi-

(13) Profesor en la Facultad de Derecho de Lodz, diputado de la Dieta y ponente de la ya citada ley sobre la elección del Presidente de la República.

tir que las normas de 1921 a las que no se hace concreta referencia en 1947 dejaron de estar vigentes si se contraponían con normas nuevas sobre la misma materia, permaneciendo en vigor las de 1921 que se refirieran a materias distintas. Ahora bien, añadimos nosotros, la consecuencia fué que del tan manoseado texto de 1921 sólo permanecieron algunos preceptos puramente formales, ya que ni se respetó su esquema institucional ni mucho menos su espíritu.

Se suprimió, como dijimos, el Senado; se creó una nueva e importantísima institución, el Consejo de Estado, que por cierto nada tiene que ver con los órganos que con el mismo nombre se conocen en el Occidente europeo, ya que realmente es un Presidium a la ya clásica manera de la Constitución staliniana de 1936; se transforma la declaración de derechos, sustituyéndose por la declaración de la Dieta (22 de febrero de 1947) sobre el particular. Se respetó toda la red de Consejos, por los que no había ni referencia en el texto de 1921. Y sobre todo, bajo el esquema formal jurídico positivo latía una situación real, política, social y económica radicalmente distinta de la de 1921.

No vamos a detenernos en el examen de esta ley constitucional de 1947 (14), bastándonos con lo dicho para ofrecer una idea general de su significación. Pero sí vamos a transcribir el cuadro completo o sistema legal constitucional que ofrecía Polonia a final de 1947, por ser preciso antecedente de la reciente Constitución de 1952 y repetirse asiduamente en todos los trabajos sobre la evolución constitucional polaca de los últimos años. He aquí lo que Langrod llama con razón «mosaico de normas constitucionales» (15):

A) Disposiciones emitidas durante el régimen provisional del Comité Polaco de Liberación Nacional (P. K. W. N.) y del Comité del Consejo (K. R. N.):

1.^a Manifiesto del 22 de julio de 1944, sobre la estructura política, económica y social de la nueva «democracia polaca».

2.^a Decreto de 6 de septiembre de 1944, sobre Reforma agraria.

(14) Sobre esta Constitución hay un estudio de WŁADYSŁAW BORKOWSKI, publicado con otros por la Asociación de Juristas Polacos en Inglaterra (reuniones de Londres en diciembre de 1950 y mayo de 1951).

(15) LANGROD, «La situation constitutionnelle de la Pologne» (*Bulletin de Législation Comparée*, 1947, núm. 3, pág. 23).

3.ª Ley del 11 de septiembre de 1944, sobre organización y atribuciones de los Consejos Nacionales, con sus modificaciones de 31 de diciembre de 1944, 6 de mayo de 1945 y 3 de enero de 1946.

B) Disposiciones dictadas durante el régimen provisional del Consejo Nacional Polaco y del llamado Gobierno de Unidad Nacional:

1.ª Ley de 3 de febrero de 1946, sobre nacionalización de industrias básicas.

2.ª Referéndum de 30 de junio de 1946 (que aprobó la supresión del Senado, la ley sobre los Consejos, la de nacionalizaciones y ratificó el trazado de las nuevas fronteras occidentales de Polonia).

3.ª Ley electoral de 22 de septiembre de 1946.

C) Disposiciones votadas durante la actuación de la Dieta:

1.ª Ley de 4 de febrero de 1947, sobre la elección de Presidente de la República.

2.ª Ley constitucional de 19 de febrero de 1947, sobre organización de los poderes públicos («Petite Constitution».)

3.ª Declaración de la Dieta el 22 de febrero de 1947 sobre derechos y libertades de los ciudadanos.

4.ª Decreto de 1 de octubre de 1947, sobre economía planificada.

Mas para soldar, siquiera sea en términos muy generales, ese esquema con la nueva Constitución, que examinaremos después, resulta conveniente aludir a ciertos extremos de interés.

La Constitución de 1947 regía formalmente, pero en la práctica se produjeron situaciones bien distintas: unas veces por la aprobación de enmiendas que trastocaban de raíz aquel texto en su letra e incluso en su espíritu; otras sencillamente por la adopción de disposiciones legales contradictorias con la Constitución, pero dictadas sin el carácter formal de enmiendas; y otras, por último, por la actuación empírica de órganos y autoridades. Ajeno al propósito de este trabajo considerar la última, vamos sólo a citar algunas de las disposiciones posteriores a la Constitución de 1947.

El 8 de noviembre de 1947 se produjo la primera reforma, que afectaba a la composición del Consejo de Estado (Presidium). El 2 de febrero de 1950 tuvo lugar la segunda, que se refería a la orga-

nización local (concentración de funciones de órganos estatales locales en manos de los Consejos Nacionales de las provincias, distritos, regiones y municipios urbanos y rurales). El 26 de mayo de 1951 se aprobó nueva reforma, estableciendo las bases de organización de una Comisión constitucional y el procedimiento de elaboración, distinto al de la vía legislativa, de un proyecto constitucional; en la misma fecha aparece la expresión «Polonia popular», referida a las instituciones constitucionales.

Entre las disposiciones que más o menos flagrantemente violaban la legalidad constitucional sin declaración expresa de reforma podemos citar la de 9 de marzo de 1949, sobre el «control» del Estado; el Decreto sobre planificación económica de 1 de octubre de 1947, la ley de 20 de julio de 1950, sobre el Ministerio fiscal; la de 19 de abril de 1950, referente a la contratación en la economía socialista, etc. (16).

Sin verdadero rango, ni cabida, constitucional se produjeron «acuerdos» del Presidium interpretando la Constitución. Esta facultad del Consejo de Estado no figuraba entre las consignadas en el art. 16 de la Constitución de 1947, pero le fué concedida por una ley de 1950 (art. 4.º). Análogamente se producían «acuerdos» del Consejo de Ministros como el de 3 de febrero de 1950, sobre órganos centrales del Estado, y el de 31 de mayo de 1950, que afectaba al Presidium. En cuanto a las modificaciones introducidas empíricamente pueden citarse la inexistencia en muchos casos de la firma del ministro correspondiente en determinados actos del Presidente de la República, la modificación de responsabilidad política de los ministros y la supresión de ciertas incompatibilidades para el ejercicio de cargos políticos. Principios todos, como se ha dicho con razón, unidos al espíritu fundamental de la Constitución de 1921.

* * *

El 22 de julio de 1952 fué aprobada por la Dieta Constituyente la nueva Constitución de Polonia, que vamos a resumir a continuación, utilizando un resumen del proyecto de la Comisión publicado por nosotros en *Información Jurídica* (17). Ahora natu-

(16) V. *La Pologne* (Colección «Les Démocraties Populaires», París, 1951).

(17) *Información jurídica* (junio 1952).

ralmente incluimos las modificaciones que al proyecto acordó la Asamblea (18).

La Constitución va precedida de un preámbulo, del que vamos a consignar algunos extremos especialmente significativos.

La República popular de Polonia realiza la «diboración de las masas trabajadoras polacas», las cuales lucharon decenas de años por «la liberación de una esclavitud nacional» —impuesta por sus sucesivos ocupantes—, así como por «la abolición de la explotación de los capitalistas y terratenientes». Se refiere después especialmente a la ocupación hitleriana —«sangrienta agresión»—, de la que Polonia fué liberada por la U. R. S. S., que creó las condiciones del «resurgimiento nacional» polaco. Se alude al manifiesto de 22 de julio de 1944, que, según el preámbulo, al ser desarrollado ha traído como resultado «la abolición del régimen de capitalistas y terratenientes» y una nueva estructura social, cuyas bases jurídicas quedan establecidas por la Constitución. El papel dirigente pertenece a la clase obrera, que se apoya en «las históricas experiencias de la victoriosa estructuración socialista de la U. R. S. S.». La Asamblea constituyente acuerda la presente Constitución como ley básica, a la que la nación polaca y todos los órganos del poder del pueblo trabajador deben acatar con los fines que en el texto se especifican, y que comprende: el fortalecimiento del Estado popular, el aumento de poder de la Patria, la profundización de los sentimientos patrióticos y los de unidad y cohesión de la nación polaca «por la realización de las grandes ideas del socialismo», la amistad y colaboración con las demás naciones con el fin de imposibilitar la agresión y consolidar la paz mundial.

De la estructura política.—«La República popular de Polonia es un Estado de democracia popular», en el que el Poder pertenece «al pueblo trabajador» de las ciudades y del campo, ejercido a través de sus representantes en la Asamblea Nacional o Parlamento y en los Consejos (arts. 1.º y 2.º); los representantes responden ante los electores, que pueden deponerlos.

La República popular de Polonia: a), salvaguarda las conquistas del pueblo trabajador polaco y asegura su poder y libertad frente a las fuerzas contrarias; b), garantiza el desarrollo y conti-

(18) Sobre el proyecto de esta Constitución LEÓN CHAJN, secretario general del «partido democrata», publicó un extenso artículo en el órgano del partido, *Kurier Codzienny*, inserto en *Articles et Documents*, núm. 2.362.

nuo crecimiento de las fuerzas productoras del país por su industrialización y por la eliminación del atraso económico, técnico y cultural; c), organiza la economía planificada, basándose en las empresas de propiedad social; d), limita, desaloja y elimina las clases sociales que viven de la explotación de los obreros y campesinos; e), asegura un continuo crecimiento del bienestar, de la sanidad y del nivel cultural de las masas populares, y f), garantiza un desarrollo universal de la cultura nacional.

De la estructura social económica.—La vida económica y social del país, apoyada en la socialización de los medios productivos, se basará en un plan económico nacional (art. 7.º). El art. 8.º enumera todas aquellas fuentes económicas que se sitúan «bajo un especial cuidado y protección del Estado y de todos los ciudadanos». El art. 9.º habla de la vinculación económica entre la ciudad y el campo, que habrá de reforzar la orientación agrícola del robustecimiento industrial. El art. 10 se refiere especialmente a la agricultura, anunciando la protección de los campesinos de la explotación capitalista y fomentando la creación de centros de cultivo colectivo y de cooperación agrícola. En el art. 12 se reconoce y protege la propiedad particular y el derecho a heredar la tierra, los edificios y los medios de producción de los campesinos, obreros y artesanos a domicilio; reconocimiento y protección que el artículo 13 repite referido a los ciudadanos en general. Por último, en los tres párrafos del art. 14 se reconoce el trabajo como derecho, obligación y honor e instrumento para aumentar la fuerza y el poder de la Patria, elevar el bienestar de la nación y acelerar una realización total del régimen socialista.

De los órganos centrales del Poder estatal.—«El órgano supremo del poder estatal es la Asamblea de la República popular de Polonia»; ejerce la soberanía nacional, como representante de la voluntad del pueblo, y además de hacer las leyes «controla la actividad de los demás órganos del Poder y de la Administración del Estado» (art. 15); sus componentes gozan de inviolabilidad e irresponsabilidad (art. 16); el mandato dura cuatro años (art. 23), y deliberará por lo general en sesiones públicas (art. 18-3). Las sesiones serán convocadas por el Consejo de Estado, y ello habrá de ocurrir al menos dos veces al año y cuando lo solicite la tercera parte del número total de diputados (art. 18-1).

La iniciativa legislativa pertenece al Gobierno y a los dipu-

tados (art. 20), y las leyes serán firmadas por el presidente del Consejo de Estado y por el secretario del mismo (art. 20-2).

El Parlamento elige en su primera sesión al Consejo de Estado (*Presidium*), compuesto por el presidente, dos vicepresidentes, un secretario y once miembros (art. 24).

Las funciones del Consejo de Estado las especifica el art. 25, enumerándolas así: 1. Convocar las elecciones del Parlamento; 2. Convocar las sesiones del Parlamento; 3. Bases generales de interpretación de las leyes; 4. Emitir Decretos con fuerza de ley; 5. Nombramiento y destitución de los representantes de la República en otros Estados; 6. Recibir las cartas credenciales y rechazar la representación de otros Estados; 7. Ratificación y suspensión de los Tratados internacionales; 8. Proveer los cargos civiles y militares; 9. Conceder órdenes, condecoraciones y títulos honoríficos; 10. Usar el derecho a amnistía; 11. Las demás funciones previstas por la Constitución o que se prevean por las leyes.

El Consejo de Estado responde de toda su actividad ante la Asamblea, y cuando ésta no funcione legislará por Decretos, que habrán de presentarse ante aquélla en la primera sesión para ser confirmados (arts. 25-2 y 26-1). El art. 28 se refiere a las circunstancias en que puede hacerse la declaración de guerra; la declaración corresponde al Parlamento, y si no estuviera reunido al Consejo de Estado. Este puede, además, declarar el «estado de guerra» en todo o parte del territorio y proclamar la movilización parcial o total.

De los órganos centrales de la Administración del Estado.—El Parlamento nombra y destituye al Gobierno o Consejo de Ministros y a sus miembros, función que corresponde también al Consejo de Estado por lo que respecta a los ministros (a propuesta del presidente del Consejo de Ministros), cuando no esté reunida la Asamblea (art. 29).

El Consejo de Ministros es «el supremo órgano ejecutivo y gubernativo del poder del Estado», y responde y da cuenta de su gestión ante el Parlamento, y cuando éste no delibera, ante el Consejo de Estado (art. 30).

Según el art. 31 forman parte del Consejo de Ministros el presidente, los vicepresidentes, los ministros y los presidentes de las Comisiones y Comités establecidos por la ley, que ejercen funciones de órganos centrales de la Administración del Estado.

Las funciones del Consejo de Ministros son: 1. Coordinar la

actividad de los Ministerios y de otros órganos subordinados, fijando la realización de sus tareas; 2. Presentar al Parlamento los presupuestos y los planes económicos nacionales para un período de varios años; 3. Acordar los planes anuales; 4. Asegurar el cumplimiento de las leyes; 5. Vigilar la realización del plan económico nacional y los presupuestos; 6. Presenta anualmente su informe sobre el cumplimiento de los presupuestos del Estado; 7. Protección del orden público, del interés del Estado y de los derechos ciudadanos; 8. Dictar disposiciones para el mejor cumplimiento de las leyes; 9. La dirección general en las relaciones con otros Estados; 10. La dirección general de los problemas de defensa nacional y de organización de las fuerzas armadas, determinando el contingente anual de ciudadanos que han de cumplir el servicio militar activo; 11. Dirigir las tareas de los Comités directivos de los Consejos Nacionales.

De los órganos locales del Poder estatal.—Son los Consejos elegidos por tres años por las poblaciones respectivas (art. 34); «expresan la voluntad del pueblo trabajador y desarrollan su iniciativa creadora y su actividad con el fin de multiplicar las fuerzas, el bienestar y la cultura de la nación» (art. 35), fortaleciendo «la vinculación del Poder estatal con el pueblo trabajador de las ciudades y del campo, atrayendo crecientemente numerosas multitudes trabajadoras a la participación en el gobierno del país» (artículo 36); por otra parte, «conjugan las necesidades locales con los cometidos generales del Estado» (art. 37), ejercen «el control social de las actividades de las dependencias del Estado, empresas, establecimientos e instituciones» (art. 38) y «cuidarán del mantenimiento del orden público, de la conservación del derecho popular, de la propiedad social; asegurarán los derechos ciudadanos y colaborarán en el fortalecimiento de la defensa y seguridad del Estado» (art. 39).

Los órganos ejecutivos y gubernativos de estos Consejos son los Comités directivos que ellos eligen; estos Comités dependerán del Consejo que les haya elegido y del Comité del Consejo de orden superior (art. 42). La Constitución alude a una red de Consejos y Comités jerarquizados según la extensión de su jurisdicción territorial (municipios rurales, urbanos; distritos de grandes ciudades, distritos regionales y provincias), sin entrar en detalles, que el artículo 45 deja a una legislación posterior.

De los Tribunales y del Ministerio fiscal.—La administración

de la justicia en la República popular de Polonia será de competencia del Tribunal Supremo, Tribunales provinciales y Tribunales de los distritos regionales y Tribunales populares» (art. 46). A los Tribunales compete, entre otras cosas, la salvaguardia del régimen de la República popular de Polonia, proteger las conquistas del pueblo trabajador polaco (art. 48).

Al Tribunal Supremo le elige el Consejo de Estado, por un período de cinco años; los jueces y jurados son de elección; los Tribunales especiales serán constituidos en virtud de ley; el Tribunal Supremo es «el órgano central judicial, y vigilará la actividad de los demás Tribunales» (arts. 50 y 51).

El fiscal general, que «velará especialmente por la persecución de los delitos que amenacen al régimen, la seguridad y la independencia de la República» (art. 54-2), será nombrado y destituido por el Consejo de Estado (art. 55-1).

De los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos.— La Constitución polaca dedica gran extensión a esta materia (casi una tercera parte), de la que nosotros vamos tan sólo a hacer una especie de índice, ya que no ofrece novedades de consideración en relación con otras regulaciones análogas, sobre todo con la de Rusia y satélites.

Presiden este capítulo el art. 57, que dice así: «La República popular de Polonia, consolidando y multiplicando las conquistas del pueblo trabajador, fortalece y amplía los derechos y libertades de los ciudadanos.» A continuación se declara el derecho al trabajo (art. 58), al descanso (art. 59) y a la salud y seguros sociales (artículo 60). Lo referente a instrucción y cultura en general se recoge en los arts. 61, 62, 63, 64, 65 y 68; se proclama el derecho a la instrucción, el de disfrutar de todas las conquistas de la cultura, poniendo a disposición del pueblo trabajador libros, prensa, radio, cines, museos, clubs, etc.; se anuncia la preocupación por el desarrollo de la ciencia, las letras y las artes, así como la protección especial a la clase intelectual y propulsores del progreso técnico, racionalizadores del trabajo e inventores. El art. 68 ofrece también especial protección a la juventud.

La igualdad, sin discriminación de nacionalidad, raza, religión, en todos los sectores de la vida estatal, económica, política, social y cultural, se proclama en el art. 69. El 66 está dedicado a la protección de la mujer y el niño, y el 70 a garantizar la libertad de conciencia y religión, estipulándose la separación de la Iglesia y

el Estado y prohibiéndose tanto la coacción para que se tome parte en actividades y funciones religiosas como la que se emplee para evitarlo.

En el art. 71 se garantiza la libertad de palabra, prensa, reuniones, mítines, manifestaciones, etc., y se promete poner a disposición de los trabajadores los medios materiales indispensables para el ejercicio de estas libertades. El derecho de asociación se garantiza en el art. 72, «con el fin de acrecentar la actividad política, social, económica y cultural del pueblo trabajador», quedando prohibida la creación y participación de Asociaciones «cuyos fines o actividades amenacen el régimen político y social...»

La libertad personal, el derecho de petición («demandas y quejas»), la inviolabilidad de domicilio y el secreto de correspondencia se consignan en los arts. 74, 73 y 74-1 y 2, respectivamente, dedicándose el 75 al llamado «derecho de asilo».

Respecto a los deberes se proclaman el de cumplir las normas de la Constitución y las leyes, la disciplina socialista del trabajo, las reglas de convivencia social y las obligaciones para con el Estado (art. 76), así como el cuidar de la propiedad social (art. 77). «La defensa de la Patria es el deber más sagrado de todo ciudadano», y «el servicio militar es un deber patriótico y de honor de los ciudadanos de la República popular» (art. 78-1 y 2).

De las bases del derecho electoral.—Las elecciones al Parlamento y los Consejos son universales, iguales, secretas y directas (artículo 80); al sufragio activo se tiene derecho a los dieciocho años, y al pasivo a los dieciocho, si se trata de los Consejos, y a los veintiuno, si del Parlamento (arts. 81 y 82). Las mujeres y los militares tienen derechos electorales (art. 83). (Los candidatos serán presentados «por las organizaciones políticas y sociales»; que agrupan a los ciudadanos de la ciudad y del campo.)

Modificación de la Constitución.—Se hará por vía legislativa, con dos tercios al menos de votos y estando presente como *mínimum* la mitad del número total de diputados (art. 91).

* * *

No forma parte de nuestro propósito al exponer en esta nota la evolución constitucional de Polonia y el texto últimamente aprobado, hacer un estudio crítico monográfico. Por ello nos abstenemos

de estudiar a fondo la nueva Constitución. Pero antes de terminar quisieramos hacer referencia a algunos puntos generales.

El 18 de julio de este año el Presidente Bierut pronunció un discurso en nombre de la Comisión constitucional de la Dieta, exponiendo el proceso de gestación del nuevo texto. Por este discurso nos enteramos de que antes del 6 de abril, fecha tope de las discusiones, se celebraron más de 200.000 reuniones; de que a estas reuniones asistieron 11.000.000 de personas, de que hicieron uso de la palabra 1.400.000 y de que 25.000 transmitieron por escrito sus opiniones (19). Realmente queda uno sorprendido ante la exhibición espectacular de semejantes estadísticas, y sin necesidad de hacer consideraciones sobre la autenticidad de tal información pública —extremo sobre el que naturalmente es prudente guardar justificada reserva— nos preguntamos el porqué de tanta consulta ante un texto constitucional que es fiel trasunto de la Constitución de la U. R. S. S. de 1936, con sus modificaciones posteriores, y copia exacta de los textos constitucionales promulgados en todos los países sometidos a la órbita rusa. El diputado y ministro comunista Jedrychowski así lo aseguró en plena discusión, afirmando: «La Constitución de la República popular de Polonia es de un tipo nuevo, de tipo socialista. El ejemplo y modelo ha sido suministrado por la Constitución del Estado creador del socialismo, por la gran Constitución de Stalin de 1936, la Constitución del socialismo victorioso.»

Pero hay más. Toda esa tremenda movilización de la «opinión pública» se inició después de que la Comisión ultimara su proyecto y fuera publicado el pasado 27 de enero. Pues bien, el resultado de meses enteros de «información pública» ha sido la modificación de insignificantes giros de expresión que apenas si afectan a la simple redacción de matices irrelevantes en una decena escasa de artículos. Y como algunas de esas minúsculas e inapreciables modificaciones serían sin duda producto de la discusión en la Dieta —así ocurrió, según nuestros informes, con la única modificación de cierta entidad la supresión de la iniciativa de las leyes de entre las competencias del Presidium—, el resultado de esa «información pública» no puede ser menos perceptible.

A lo largo del proceso de elaboración, y una vez aprobado el

(19) Datos recogidos del citado discurso por «Ky» en *Bund*, Berna, agosto de 1952.

proyecto, en comentarios y alusiones polacas al mismo vemos reiterada una doctrina sobre el verdadero concepto de Constitución, que tiene también su inspiración bien clara. Sabido es que cuando Stalin presentó el proyecto de Constitución rusa de 1936 insistió sobre su creencia de que debía existir gran diferencia entre una Constitución y un programa político. «Un programa se refiere principalmente al futuro, y una Constitución al presente...; mientras un programa formula lo que todavía no existe, una Constitución, por el contrario, debe tratar de lo que existe ya, de lo que ya se ha alcanzado y conquistado en el momento presente.» Y refiriéndose al proyecto que presentaba afirmó de él que representaba «un resumen del camino recorrido, un resumen de las conquistas alcanzadas ya...; un registro y consolidación legislativa de lo que se ha alcanzado y conquistado de hecho». Son casi con exactitud gramatical las palabras que el Presidente polaco Bierut pronunciara en la ya citada ocasión: «La Constitución debe ser una suma, un balance, un coronamiento de las transformaciones sociales, políticas y económicas ya realizadas, que deben ser la base del Estado y de su estructura social.»

A este respecto es curioso observar que un tal concepto de Constitución puede hoy considerarse como el comunista ortodoxo; pero si bien es cierto que en Rusia pudo decirse lo que manifestó Stalin a los dieciocho años de comenzada la revolución comunista, con el monopolio incompañado de ninguna otra fracción, parece menos congruente hacerlo en Polonia con sólo seis años de dictadura política marxista, y desde luego mucho menos en los restantes países satélites, cuyas Constituciones fueron aprobadas en fecha muy cercanas al comienzo del dominio de la U. R. S. S. Rusia tuvo Constituciones anteriores a 1936 (la primera, como es sabido, el 10 de junio de 1918), y lógicamente en ellas la parte «programática» era esencial y casi prevalente. En Rumania, Yugoslavia, Albania, Bulgaria y Hungría, por rápida y terminante que fuera la acción política, el aspecto «programático» tendría que ser importante. ¿No fueron verdaderas Constituciones en sentido marxista-stalinista las anteriores de la U. R. S. S.? Para poder llegar a un tal concepto de Constitución, ¿se requiere una obra revolucionaria de configuración de una nueva realidad social política tan larga y continuada como la operada en Rusia desde 1918 a 1936? ¿Se ha realizado esa obra en Polonia a los seis años de «liberada», cuando por muchas razones ha tenido que encontrar

y aún encuentra más fuertes resistencias de estructuras, concepciones y creencias opuestas? ¿Se realizó en sólo meses en los países satélites?

Mas dejemos esos problemas de teoría política en sí atractivos desde un punto de vista doctrinal, pero poco prácticos desde un punto de vista político, ya que no son los temas de esa índole los que más preocupan a la U. R. S. S., y pasemos a dar algunos datos sobre la obra de socialización efectuada en Polonia como preámbulo empírico a la Constitución de 1952 (20). En 1947 la parte de la producción industrial estatificada y cooperativizada era el 84,6 por 100 de la potencia total; en 1951 ese porcentaje pasó a ser el 96 por 100, y durante este año se ha anunciado oficialmente que llegará al 99,6 por 100. En 1947 la parte del comercio estatificado en relación con la cifra total de negocios (mercado al detall) era el 28,7 por 100; en 1951 subió al 93 por 100.

Respecto a la producción agrícola en la citada fecha de 1947 el sector agrícola socializado constituía el 12,2 por 100 de la producción global, y en el curso de este año llegará al 16 por 100. Esta relativa lentitud en la colectivización agraria ha sido muy combatida en los medios oficiales polacos comunistas, por lo que se ha anunciado recientemente un fuerte avance en este sentido.

La extensión que ha cobrado ya esta nota nos aconseja dejar para próxima ocasión el comentario político jurídico a la nueva Constitución de Polonia (21), comentario del que una buena parte

(20) Para las transformaciones económicas y sociales de Polonia en este período J. BŁOGH, «Las transformaciones en el Derecho económicosocial polaco», en la publicación citada en la nota 14.

(21) Antipamos algunos textos expresivos sobre el régimen polaco en su aspecto jurídico-político. Todos ellos se refieren a lo que podríamos llamar «gobierno del orden popular». Los textos son todos de publicistas defensores del actual régimen polaco: «... se trata de uno de los medios de protección y fortalecimiento de la dictadura de la clase obrera y del ordenamiento jurídico socialista» (BORIS MANKOWSKI, tratadista soviético). «... Significa una dura e intransigente lucha contra todo conato de subversión y supone la administración de la justicia desde un punto de vista clasista, es decir, desde la lucha de clases, y por ello concebida en favor de la clase trabajadora..., para lo cual los Tribunales deberán proceder de acuerdo con las directrices del partido y la política del Gobierno» (TARBUZ KEM, viceministro de Justicia en Varsovia). «La esencia del cambio efectuado consiste en que la nueva estructura de los Tribunales y la organización y ámbito de la justicia rompen para siempre con la idea de los Tribunales superclasistas, independientes y apolíticos. La

irá dedicado al estudio comparativo no sólo de los textos, sino también de las situaciones reales vigentes, por un lado, de Polonia, y por otro de la U. R. S. S. y demás Estados satélites de Europa oriental.

CARLOS OLLERO

actuación de los Tribunales nunca ha sido, no es y no puede ser independiente de la voluntad de la clase obrera dominante» (H. CHMIELENKSKI, jefe del Departamento de Control Judicial en el Ministerio de Justicia).