

EL PRINCIPIO DE JURIDICIDAD EN LA VIGENTE CONSTITUCIÓN POLACA

Por KRYSTIAN COMPLAK *

SUMARIO

1. APUNTE PRELIMINAR.—2. LA NOCIÓN DE JURIDICIDAD EN LA DOCTRINA JURÍDICA POLACA: A) Concepciones de la juridicidad: a) *La juridicidad formal*. b) *La juridicidad material*. B) Las garantías de la juridicidad: a) *Las garantías materiales*. b) *Las garantías formales*.—3. LA NOCIÓN DE JURIDICIDAD EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—4. LAS FUENTES DEL DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN.—
5. REPAROS FINALES.

1. APUNTE PRELIMINAR

El propósito de mi artículo es examinar el sentido y el alcance del artículo siete de la vigente Constitución de la República de Polonia de 1997. Según dicho precepto, los órganos del poder judicial público deben actuar sobre la base y en los límites del Derecho». Este género de disposición constitucional se puede encontrar en las cartas magnas de otras naciones¹. Después de presentar los conceptos de la doctrina patria sobre dicha noción, inquiriré acerca de la jurisprudencia del nuestro TC referida al tema. En la tercera parte de mi exposición, analizaré la idea de

* Catedrático de Derecho Constitucional y Vicedecano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Wroclaw (Polonia).

¹ Por ejemplo, el art. 7 de la vigente Constitución Política de la República de Chile proclama que los «órganos del Estado actúan validamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de competencia y en la forma que prescriba la ley». El art. 9 de la Carta Magna española de 1978 estipula que los «ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

Derecho ínsita en nuestro Código Político Supremo. Finalizaré con algunos reparos comparativos y conclusivos sobre el particular.

2. LA NOCIÓN DE JURIDICIDAD EN LA DOCTRINA JURÍDICA POLACA

La mayoría de los teóricos del Derecho polacos definen la juridicidad, como un estado de cosas consistente en la actuación del Estado por medio de sus órganos de acuerdo con el Derecho vigente, es decir con la observación de su sistema jurídico. En otras palabras, la juridicidad exige que las decisiones imperativas de los funcionarios públicos estén —en cuanto a su contenido, a su forma y a su modo de tomar— determinadas por el Derecho en vigor. Aparte de eso, se subraya que la juridicidad concierne sólo a las acciones del Estado. El comportamiento de otros sujetos de Derecho (personas físicas, legales, etcétera) influye únicamente sobre el nivel de observancia del ordenamiento jurídico en el Estado². Si todas las conductas de estas personas privadas —conocidas para los órganos públicos— están sancionadas, la juridicidad no está dañada. No hay juridicidad si el Estado sabiendo de las infracciones cometidas por los sujetos privados no los castiga o al contrario impone las penas a las personas inocentes. Sin embargo, en este caso, el Estado sólo viola las normas jurídicas. La juridicidad existe exclusivamente en un Estado en el cual el Derecho determina los límites del poder público, las tareas, las competencias y la manera de obrar de sus órganos. El Derecho puede dejar a los órganos del poder un cierto —no muy grande— margen de maniobra discrecional. No todo quebrantamiento del Derecho por el Estado equivale a la ausencia de juridicidad. Si el Estado es o no legal depende de las estimativas axiológicas del sujeto evaluador. No hay Estado en el que todas las normas sean respetadas siempre por sus órganos. En este sentido, no existen naciones perfectamente conformes a Derecho. La apreciación del nivel de juridicidad determina el número y la gravedad de las vulneraciones, en especial, de las libertades ciudadanas. En la ciencia polaca funcionan dos concepciones competitivas de juridicidad³.

² J. L. VILLAR PALASÍ y E. SUÑE LLINAS, al criticar el art. 9 de la Constitución española, dicen que la sujeción de los ciudadanos al ordenamiento jurídico, «lo cual, aparte de no tener nada que ver con el principio de legalidad, es de una obviedad tal que es casi superfluo su acogimiento constitucional», en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1978*, t. I, Preámbulo y Artículos 1 a 9, Madrid, 1983, p. 292. La Carta Magna polaca reza en su subdivisión interna del capítulo II que «cada uno tiene el deber de respetar el Derecho de la República de Polonia» (art. 83).

³ Una buena exposición de la doctrina constitucional polaca sobre la juridicidad contiene la monografía de J. NOWACKI, *Prawozadność. Wybrane problemy teoretyczne*, Warszawa, 1977. La mayor parte de lo expuesto a continuación se apoya sobre esta obra.

A) Concepciones de la juridicidad

a) *La juridicidad formal*

Desde la óptica de la juridicidad formal se considera como un Estado conforme a Derecho, aquel cuyo sistema jurídico positivo es observado por sus órganos. El contenido de este Derecho y su valoración es indiferente. Se dice que el respeto del Derecho por el Estado es un valor autónomo, puesto que da a los ciudadanos un sentimiento de certidumbre y de previsibilidad de las decisiones tomadas por los poderes públicos. La certeza del cumplimiento de las reglas es una de las ventajas más importantes que se puede esperar del ordenamiento normativo estatal. Los postulados estimados dirigidos al sentido del sistema jurídico no están desprovistos de importancia, pero deben ser tratados por separado, ya que entre estos y la juridicidad no hay una relación directa. Esta opinión la propugnan, antes que nada, los seguidores de la escuela de Derecho positivista.

b) *La juridicidad material*

Desde el punto de vista de la juridicidad material es un Estado conforme a Derecho aquel en el cual no sólo se observa el conjunto de sus normas, sino también cuyo sistema jurídico satisface ciertas demandas en cuanto a su contenido y a su forma. El catálogo de requerimientos para con el Derecho y la jerarquía de éstos son diferentes en función de las convicciones políticas, filosóficas, éticas y de cosmovisión de las personas que abogan por ellos. Generalmente se admite que el Derecho positivo debe ser igual para todos, proclamar las libertades y derechos del hombre y del ciudadano, así como encerrar las garantías de la realización de estos privilegios individuales. Con referencia a este listado no hay una unidad de opiniones sobre qué libertades y derechos del hombre y del ciudadano son fundamentales y cómo estas prerrogativas personales deben ser entendidas. Entre los pareceres expuestos sobre esta cuestión controvertida uno que está más difundido propugna que el patrón de las libertades y de los derechos tiene que tener un carácter universal. Estas características tienen cabida en tales documentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU de 1948, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de Roma de 1950 y ambos pactos de la ONU de 1966 sobre derechos político-civiles y económico-sociales-culturales, respectivamente. Según la juridicidad material, el Estado no conforme a Derecho sería tanto aquel en

el cual no se respeta el Derecho positivo como aquel en el cual se lo respeta, pero el Derecho no es la medida de una evaluación completa de las libertades y de los derechos individuales. En este sentido, la juridicidad formal no es un valor autónomo. La censura de las acciones del Estado está subordinada también a la valoración de su Derecho. Resumiendo, se puede decir que la idea de la juridicidad material está inseparablemente conectada con el Derecho natural, siendo sus variadas modalidades el reflejo de sus diversas escuelas axiológicas que se manifiestan sobre el sistema normativo estatal.

B) Las garantías de la juridicidad

En la literatura de Derecho polaca se suele hablar de las garantías de la juridicidad. El hecho de que se hable de los resguardos de la juridicidad en mi país proviene de la convicción de que este principio sólo puede ser proclamado en un determinado régimen político dotado de una cierta cantidad de medios de su realización. Sin negar la importancia para la juridicidad de la existencia de las condiciones políticas, sociales y económicas adecuadas ni de las instituciones de Derecho conducentes a tal efecto se subraya que las primeras garantías no aseguran nada automáticamente y que las segundas aludidas son las normas jurídicas que ellas mismas requieren su obediencia. Si estas últimas no son acatadas por los tribunales de todas las instancias, desaparecen las posibilidades legales de corregir las acciones de las autoridades públicas no conformes con el Derecho. Las primeras garantías referidas se denominan materiales y las segundas formales.

a) *Las garantías materiales*

Por esta índole de garantías se entiende tal modo de organizar la vida social, económica y política en el Estado que hace la violación del Derecho por las autoridades públicas poco probable o bastante reducida. Se considera que a este género de garantías pertenecen especialmente la democracia política con todos sus mecanismos de decisión y de control, el alto nivel del bienestar ciudadano, el desarrollo adelantado de la cultura general, jurídica y política de la sociedad, así como la propiedad privada.

b) *Las garantías formales*

Los resguardos de esta clase se expresan en la existencia de los instrumentos de vigilancia definidos por el sistema jurídico para hacer prevale-

cer el acatamiento del Derecho por el Estado en el curso de su creación y de su aplicación. Entre los mecanismos de tutela más importantes se mencionan los siguientes: a) los inherentes al régimen político establecido como la división tripartita de los poderes públicos, la libertad de acción para la oposición legal, la consagración de los derechos individuales intangibles e inalienables que el Estado sólo reconoce y protege, pero no puede conferirlos o quitarlos en base de sus determinaciones; b) los de índole legislativa relacionadas con los modos de crear el Derecho y sus peculiaridades formales, como la adhesión a la regla *lex retro no agit*, al principio de la primacía de la Constitución sobre las leyes y de estas sobre otros actos normativos y también una divisoria clara de las competencias de índole preceptiva entre los órganos estatales, todo esto asegurado por el TC; c) los de procedimiento ligadas con la aplicación del Derecho. Forman parte de la misma clase de resguardos formales las que dan al acusado la posibilidad efectiva de su defensa y a las personas intervenientes en el proceso civil la seguridad de resolver sus causas de manera concienzuda e imparcial. Asimismo son de esta especie de garantías, el funcionamiento de la justicia administrativa y la instauración del oficio de *ombudsman*⁴.

3. LA NOCIÓN DE JURIDICIDAD EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Hasta hoy en día el TC polaco tomó, cinco veces, como parámetro del juicio de constitucionalidad el principio de juridicidad formulado en el art. 7 de la Ley Fundamental polaca vigente desde hace poco más de un año. En el primer fallo del 5 de noviembre de 1997, el Guardián Supremo de nuestra Carta Magna se limitó prácticamente a establecer la equivalencia entre el antiguo articulado constitucional con la nueva numeración de sus respectivos preceptos, además de considerar que no se produjo el quebrantamiento de la norma estudiada por la imposición legislativa a los propietarios de los inmuebles de la novedosa obligación de mantener la limpieza de la acera contigua a estos bienes raíces. En el segundo fallo emitido apenas 22 días después, el TC tampoco constató la infracción del principio investigado, sin explayarse con más detalles al respecto. En las restantes decisiones tomadas el 8 de abril, el 5 de mayo y el 24 de junio de 1998, respectivamente, nuestro Guardián Supremo de la Carta Magna patria no introdujo novedades sustanciales en comparación con su jurisprudencia anterior respecto al principio de juridicidad⁵.

⁴ Conf. T. SATWECKI y P. WINCZOREK, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa, 1995, p. 162.

⁵ Los fallos de nuestro TC se publican cada año una recopilación oficial bajo el título general «Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego» con la indicación del año y

Antes de la entrada en vigor de la actual Constitución patria, dicho principio era el criterio del juicio de constitucionalidad —la mayoría de las veces en conjunción con el del Estado de Derecho— en un gran número de casos⁶. Al comentar este período, lo más conveniente es dividirlo en la época de la vigencia de la Carta Magna socialista y la del presente régimen postcomunista⁷.

El primero de estos fallos adoptados todavía bajo la Constitución del socialismo real se refería al principio de la juridicidad material. El TC había declarado en la motivación de su sentencia del 30 de noviembre de 1988 que el principio de la juridicidad material requiere que el Derecho expresa los valores correspondientes al carácter democrático del Estado. De acuerdo con el tenor del art. 8 ap. 1 de la Constitución [en su redacción de aquel entonces, KC], las normas jurídicas tenían que ser la «expresión de los intereses y de la voluntad del pueblo trabajador». Uno de los valores derivados de los intereses y de la voluntad del pueblo que el Derecho debía realizar, según dicha instancia, era la seguridad jurídica de los ciudadanos. Conforme al TC esta seguridad jurídica encuentra su plasmación y tutela en el principio de la irretroactividad del Derecho. Nuestro Guardián Supremo de la Carta Magna agregó asimismo —sin explayar con mayor abundamiento— que el principio de la juridicidad material es un principio de Derecho constitucional, lo cual da origen a determinadas obligaciones en la esfera de la actividad del Estado⁸.

del volumen respectivos. Mis referencias a los fallos y a los autos del TC acá provienen de esta edición.

⁶ Lo que imposibilita, en estos casos, la separación de ambas bases de acusación. La falta de diferenciación entre estos fundamentos es dudosa, ya que el TC polaco considera el canon de la juridicidad como incluido en el del Estado de Derecho. En varios asuntos, el reproche del quebrantamiento del principio de la juridicidad se refiere a un punto específico de la disposición jurídica cuestionada. Sin embargo, el TC se limita por lo general a señalar esta contrariedad sin explicar en qué concretamente consiste. El único trámite en que el Guardián Supremo de la Carta Magna se apoyó exclusivamente sobre la violación del principio en cuestión fue en su Auto de 20 de mayo de 1992, en el que decidió entregar a la presidencia de la Dieta la moción preliminar para llamar a la responsabilidad constitucional del antiguo jefe de Polonia popular, el Gral. W. Jaruzelski. Tampoco este auto contiene una definición de la juridicidad infringida.

⁷ La fecha límite es el 29 de diciembre de 1989 cuando después de las primeras elecciones libres del 4 de junio del mismo año se revisó la Constitución de la todavía República Popular Polaca para reemplazarla por la de la República de Polonia, calificándola como el Estado democrático de Derecho. Cfr. W. SKRZYDŁO (bajo la redacción), *Polskie Prawo Konstytucyjne. Stan Prawny na dzien 1 wezesnia 1998*, Lublin, 1997, pp. 86 y ss.

⁸ K. DZIAŁOCHA, al comentar la jurisprudencia del TC polaco durante los primeros ocho años de la actividad de este órgano, cuando él era su integrante, escribe que a la luz de los fallos del Guardián Supremo de nuestra Carta Magna, el «valor del principio del tenor» del Derecho posee también el principio de la legalidad (art. 3 de la Constitu-

En la motivación del otro fallo emitido «dentro de la Constitución comunista», el TC se refirió también a la juridicidad formal que contenía el artículo mencionado al imponer a todos los órganos del Estado y a cada uno de los ciudadanos el deber de la observancia estricta de las normas de la República Popular Polaca. En esta ocasión, el TC había puntualizado que el alcance del dicho principio en el proceso de la creación (establecimiento) del derecho abarcaba antes que nada el respeto de la competencia normativa, así como de las prescripciones materiales definitorias del contenido de las normas decretadas.

Cuando a raíz del cambio de régimen comenzó a aplicarse una nueva fórmula del principio estudiado, el TC dejó de referirse a la juridicidad material durante más de tres años⁹. Al mismo tiempo, el TC calificó el ap. 1 del art. 3 de la Constitución que proclamó que el «acatamiento de las normas de la República de Polonia es el deber fundamental de todos los órganos estatales», como el que establecía el principio de la juridicidad formal, mientras que el ap. segundo, preceptuando que «todos los órganos del poder y de administración estatales actúan sobre la base de las prescripciones del derecho», pasó a ser considerado por esta instancia como la expresión del principio de la legalidad. En cuanto al tema investigado, el TC ha dicho que el «art. 3 de la Constitución no encierra en su tenor —de modo diferente que el art. 8 de la Constitución antes de su reforma del 29 de diciembre de 1989— el principio de la juridicidad material. Sus nuevos elementos esenciales, pero con un nuevo enfoque de concepción han sido tomados en cuenta en el art. 1 de la Constitución modificada, es decir, en el contenido del principio del Estado de Derecho». El TC añadió en lo relativo al ap. 1 del art. 3 que éste «puede ser la base del control de constitucionalidad del Derecho sólo, en principio, en las situaciones excepcionales, cuando el objeto del examen escapa al juicio del tenor de otras normas de la Constitución».

Un enfoque diferente sobre el particular, se puede comprobar en el fallo del 29 de 1992. En esta decisión, nuestro Guardián Supremo de la Constitución notó que una infracción por las prescripciones de una ley es la violación simultánea por estos preceptos también de la juridicidad formal. El ap. 1 del art. 3 que lleva dicha juridicidad, está dirigido a todos

ción). Sin embargo, esta pauta no había sido desarrollada en la jurisprudencia del TC hasta el grado de justificar su examen en el marco restringido de la selección de sus sentencias recopiladas por él y el otro juez antiguo de esta instancia. K. DZIALICHA, ST. PAWEŁA, *Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego (1986-1993)*, Warszawa, 1996, p. 20.

⁹ El Fiscal General de la República de Polonia dijo en un juicio de constitucionalidad del 23 de octubre de 1996 (Sygn. akt. K. 1/96) que «de acuerdo con la jurisprudencia invariable de nuestro TC, el art. 3 de la Carta Magna patria instituye el principio de la juridicidad formal (Art. 3 al 1) y el principio de la legalidad —pero no el de la juridicidad material (Art. 3 al 2)». Cfr. *Orzecznictwo Trybunalu Konstytucyjnego*, Rok, 1997, t. II, Warszawa, 1996, p. 127.

los órganos estatales, incluida la Dieta polaca y el deber de acatar el ordenamiento jurídico del Estado engloba igualmente su función legislativa. Siguiendo esta ruta jurisprudencial, el Guardián Supremo de la Constitución polaca, en su fallo del 25 de febrero de 1992, señaló que el desempeño por la Dieta de la función legislativa puede quebrantar otra norma constitucional concerniente a la esfera de los asuntos disciplinados por la ley aprobada o tocante a la formación de las leyes definida en la Carta Magna. En el concepto del TC, la juridicidad formal puede ser, en casos precisos, la base autónoma de la apreciación de la constitucionalidad de un acto legislativo, cuando el objeto del control no comprende la apreciación de otras disposiciones de la Carta Magna. En este orden de ideas, puede surgir una interrogante si en caso de declarar por el Guardián Supremo de la Carta Magna patria, la violación por una ley de una norma constitucional concreta, su fallo tiene que limitarse sólo a señalar esta norma o también la del art. 3 ap. 1 sobre la juridicidad. La práctica ha seguido el segundo rumbo, al recalcar que la comprobación de la vulneración por una ley de las normas constitucionales debe ser acompañada de la indicación del art. 3 ap. 1 de ésta. Esta mención adicional llama la atención sobre las carencias del Parlamento en cuanto a la constitucionalidad de una ley determinada. Es característico que en este asunto, el TC falló la inconsistencia simultánea de los preceptos legislativos cuestionados con los principios de la juridicidad formal y del Estado de Derecho.

Una faceta interesante de la problemática en estudio abordó el fallo del TC del 29 de 1993 relativo al art. 32 ap. 5 de la Ley del 29 de noviembre de 1990 sobre la ayuda social en la cual se preveía una asignación en forma de billete (ticket) de crédito. El TC dijo que las normas jurídicas de esta índole deben ser calificadas como receptoras del poder para un órgano administrativo a actuar dentro de la ley, pero la libertad completa en el otorgamiento de la asignación aludida. Conforme a los requerimientos del Estado democrático de Derecho y con arreglo al principio de legalidad, según el cual todos los órganos de la Administración estatal actúan sobre la base del Derecho, no se puede admitir de su actividad arbitraria, es decir, no atada ni vigilada con precisión. Según el TC, la discrecionalidad administrativa —la cual da la posibilidad de decidir voluntariamente, los casos bajo consideración— no debe ser más que un modo de agilizar el aparato burocrático que obliga sus órganos a investigar a fondo todos los pormenores del asunto para encontrar una óptima solución al respecto. El libre arbitrio de los entes estatales es así una forma peculiar para llevar a cabo las normas jurídicas consistente en la toma en cuenta por el operador jurídico de las condiciones individuales de cada caso, cuya comprobación sólo es posible hasta tal punto de poder emitir una decisión conforme a la voluntad del legislador.

El TC en su último fallo antes de la entrada en vigor de la vigente Carta Magna polaca —emitido el 22 de septiembre de 1997— resumiendo de cierto modo su anterior jurisprudencia constante, manifestó que el art. 3 ap. 2 arriba transcrita exige que el radio de acción de los órganos del Estado, su jurisdicción, los medios de dominio aplicados respecto a los entes no subordinados jerárquicamente a estos órganos, así como el modo de su empleo deben ser disciplinados por los mandatos del Derecho. El contenido del art. 3 ap. 2 no puntuiza el rango de las prescripciones que constituyen el fundamento indispensable de la acción de los órganos del Estado, pero en la doctrina del Derecho constitucional el principio expresado en este artículo es habitualmente definido como el principio de la legalidad, esto es, se conecta con el requerimiento de apoyar legislativamente la actividad del organismo estatal. Son fuentes autónomas del Derecho nacional únicamente las leyes y la Constitución. El armazón cardinal de las bases jurídicas de todos los órganos del Estado tiene que ser contenido directamente en una ley. Los preceptos infralegales, dictados por autorización de la ley y para su ejecución, pueden ser sólo un complemento de estas bases conteniendo los elementos pormenorizados, no esenciales de la regulación jurídica. La actividad de un órgano del poder público con fundamento en un reglamento basado en una norma imprecisa, es decir, respaldada, en lo esencial, en un acto autónomo de índole no ejecutiva, no sería una acción conforme al principio de la legalidad tratado en la disposición constitucional en cuestión.

4. LAS FUENTES DEL DERECHO EN LA CONSTITUCIÓN

La vigente Carta Magna polaca determina, por primera vez en la historia del constitucionalismo patrio, qué clase de actos jurídicos componen las denominadas fuentes del Derecho generalmente obligatorio de la República de Polonia. Según ella, en esta categoría entran la Constitución, las leyes, los acuerdos internacionales ratificados, los reglamentos de ejecución y los decretos con fuerza de ley, emitidos por el Presidente de la República a propuesta del Consejo de Ministros, si durante el estado de guerra la Dieta no se puede reunir. Adicionalmente, con referencia al «área de acción de los órganos que las establezcan», pueden ser fuentes los llamados actos del Derecho local. Esta determinación constitucional se la considera como la que instituyó el *numerus clausus* de todas las manifestaciones del efectivo ordenamiento normativo del Estado¹⁰.

¹⁰ La Constitución polaca aplazó para dos años la suerte de los preceptos jurídicos vigentes en el momento de su entrada en vigor. Esto quiere decir que hasta el 17 de

Sin embargo, la Constitución, fuera del tercer capítulo, prevé otros tipos de fuentes legales. Así, su artículo 188 ap. 3 estipula que el TC decide, entre otras cosas, sobre la «conformidad de las prescripciones jurídicas dictadas por los órganos centrales del Estado con la Constitución, los acuerdos internacionales ratificados y las leyes». Según la opinión prevalente en la doctrina polaca dichas prescripciones emitidas por los organismos estatales superiores son los actos jurídicos de la denominada efectividad interna. Esto quiere decir que ellos pueden crear obligaciones sólo para con respecto a las unidades organizativas subordinadas a las instituciones emitentes de los actos de referencia y no pueden ser la base de las decisiones concernientes a los ciudadanos, a las personas jurídicas y a otros sujetos. Por ejemplo, si un funcionario de la administración provincial refiriéndose a la orden de un ministro quisiera tomar una decisión tocante al ciudadano, este último puede exigir eficazmente su anulación como violadora de lo dispuesto por la Constitución. Entre las aludidas prescripciones, la Constitución nombra las resoluciones del Consejo de Ministros y las órdenes del Presidente de la República, del jefe de gobierno y de los superiores de todas las carteras. Algunos autores dicen que a esta categoría de actos pertenecen también los dictados por los jefes de los organismos no mencionados en la Carta Magna, como las ordenanzas e instrucciones de los jefes de la Oficina Central de Aranceles o de la Compañía de Seguros. Conforme a la opinión de estos juristas, sería bastante difícil la dirección de estos entes públicos.

Tampoco se pueden omitir dos otras fuentes disciplinadas al margen del *numerus clausus* del capítulo apuntado. Estos son los actos, por así decirlo, del Derecho interno consensual nacional. El primero de estos documentos jurídicos es los acuerdos que pueden concluir con el poder ejecutivo las direcciones de iglesias y confesiones, además de la Católica Romana. Sobre la base de estas avenencias tienen que ser aprobadas las leyes

octubre de 1999, regirán en Polonia otras fuentes jurídicas de las previstas en la actual Ley Fundamental. Haciendo abstracción de la vigencia ulterior de las clases de actos normativos antes existentes y reconocidos por la nueva Constitución, el mayor problema surge respecto a las antiguas fuentes jurídicas que el flamante orden legal básico del Estado ignora o, mejor dicho, excluye de éste. El ap. 6 del art. 241 de la Carta Magna prevé que en el lapso de dos años desde la entrada en vigor de la Constitución, el gabinete —por medio de un proyecto de ley entregado oportunamente a la Dieta— determinará cuáles de las deliberaciones del Consejo de Ministros y de las órdenes de sus integrantes y de otros órganos de la administración gubernamental tomadas o dictadas antes de que comenzase a regir el nuevo Código Político Supremo del país exigen su reemplazo por los reglamentos emitidos sobre la base de una delegación legislativa. En este mismo período, el Consejo de Ministros presentará a la Dieta el otro proyecto de ley que detallará qué actos normativos de los órganos de la administración gubernamental expedidos con anterioridad de la entrada en vigor de la Constitución se convierten en las prescripciones internas del poder ejecutivo.

concernientes al status legal de estas congregaciones. Esos acuerdos son una especie de sucedáneo del concordato con la Santa Sede. Los acomodos de este género crean indirectamente el Derecho de rango legislativo. Si una ley se alejase, en su tenor, del compromiso suscrito o fuese adoptada sin una previa concertación de su contenido podría ser cuestionada ante nuestro Guardián Supremo de la Carta Magna, debido a la violación del deber constitucional de asegurar la congruencia entre la ley y dicho consentimiento. El segundo acto de índole consensual son los convenios colectivos de trabajo. Conforme a la doctrina predominante, dichos pactos laborales no son los contratos ordinarios que vinculan exclusivamente a sus partes directas. Ellos son una categoría aparte de las fuentes del Derecho de trabajo aplicado, cuyos efectos jurídicos se extienden considerablemente más allá de los directamente interesados por sus estipulaciones y su objeto mismo¹¹.

En adición a eso, la Carta Magna emplea otros términos para referirse a patrones de conducta obligatorios, como son «Derecho» (arts. 31 ap. 2, 32, 38, 64 ap. 3, 77 ap. 1, 83), «otros ordenamientos jurídicos de la República de Polonia» (arts. 104 y 151), «sistema jurídico nacional» (art. 91 ap. 1), «derecho internacional» (art. 9), «acuerdos internacionales vinculantes a la República de Polonia» (arts. 56 ap. 2, 59 ap. 4), «derecho establecido por la organización internacional» (art. 91 ap. 1), «reglamentos interiores» de la Dieta o del Senado (art. 61 ap. 4), «acto normativo» (arts. 79, 184, 186 ap. 2, 193, 208 ap. 1). Algunas de estas expresiones constituyen clases de fuentes jurídicas bastante definidas. Así, por ejemplo, el Derecho internacional abarca los llamados principios reconocidos universalmente por los Estados. Según el art. 9 de nuestra Constitución, la República de Polonia debe acatar este Derecho internacional consuetudinario. Esto quiere decir que además del Derecho internacional convencional poseen, en mi país, una cierta efectividad las costumbres y las usanzas generalmente aceptadas dentro de la comunidad de naciones. Una especie de subcategoría de fuentes jurídicas son los acuerdos internacionales vinculantes para la República de Polonia. No se trata en este caso de los acuerdos internacionales ratificados, los cuales pertenecen al elenco constitucional del *numeris clausus* antes referido. Son muchos los tratados internacionales, especialmente a nivel gubernamental, que obligan a nuestro país sin esta confirmación solemne de lo pactado. No requieren una explicación mayor los reglamentos parlamentarios, aunque se suele discutir acerca del problema de si su radio de acción puede

¹¹ Cfr. un interesante artículo de prensa redactado por el antiguo integrante de la Comisión de Expertos ante la Asamblea Constituyente que aprobó la Carta Magna en cuestión P. WINCZOWEK, «Konwersja zarządzien i uchwał, czyli operacja na gigantyczna skale», en *Rzeczpospolita*, 1 de diciembre de 1997.

atravesar el recinto de las cámaras legislativas. Estos documentos son contemplados por nuestra Carta en relación con el ejercicio por los ciudadanos polacos del derecho constitucional a la información (art. 61). En cuanto al Derecho creado por una organización se trata de una cuestión del futuro, relacionada con nuestra aspiración a formar parte de la Unión Europea.

En lo que atañe a las restantes fuentes jurídicas, cabe señalar que ellas abarcan el conjunto de principios, preceptos y reglas a que están sometidas las relaciones humanas en mi país y en cuya observancia pueden ser compelidos los individuos por la fuerza. Esto es evidente cuando un artículo se refiere al «Derecho» o al «sistema jurídico nacional» y también cuando habla de «otros ordenamientos jurídicos de la República de Polonia». Esta última locución aparece sólo en el texto del juramento de los diputados y senadores y de los miembros del Gabinete, incluido su jefe. Este giro «otros ordenamientos jurídicos de la República de Polonia» significa en nuestra lengua las leyes o las normas jurídicas en general, hasta las reglas no escritas vigentes en el país. Los representantes nacionales se comprometen a respetarlos, mientras que los segundos juramentan su invariable fidelidad a ellos.

Por último, la Constitución menciona cinco veces el acto normativo. La noción del acto normativo tiene una aceptación¹² en la doctrina polaca, sobre todo en la jurisprudencia del TC. De acuerdo con el Guardián Supremo de nuestra Carta Magna, se debe considerar como el acto normativo «cualquier acto que fija las reglas y los modelos de conductas cuyo cumplimiento es para sus destinatarios jurídicamente obligatorio, independientemente del alcance de materias y de sujetos de ellas, así como de la extensión y de la forma de las sanciones puestas al servicio de su respeto». Según el TC, «otra toma de posición excluiría del control de legalidad del TC una cierta cantidad de actos de dirección interna —en su esencia actos normativos— portadores de numerosos vicios»¹³. En otras palabras, cabe entender por un acto normativo también las órdenes del ejecutivo, las instrucciones administrativas, los estatutos internos, las resoluciones parlamentarias de diversa índole, hasta las disposiciones de las autoridades territoriales, si estos actos insertan preceptos de carácter general-abstracto vinculantes en relación con los distintos tipos de sujetos a los cuales están dirigidos. La forma del acto normativo no tiene ninguna

¹² No del todo pacífica. Cfr. la respuesta de W. Gromski a las glosas críticas acerca de un fallo contravertido del nuestro TC sobre el particular: W. GROMSKI, «W sprawie pojęcia aktu normatywnego (Uwagi na tle glos do orzeczenia TK z 19.VI.1992, U 6/92)», *Panstwo i Prawo*, 1993, z. 9.

¹³ I. DE OTTO, «Derecho constitucional. Sistema de fuentes», Barcelona, 1995, p. 157. Conf. Una enjundiosa polémica con el fallecido profesor catalán por F. RUBIO LLORENTE, «Principio de legalidad», en su recopilación de escritos intitulada *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, Madrid, 1997, pp. 300-306.

importancia. Los actos de contenido preceptivo dictados para el régimen interno deben ser apreciados como actos normativos, especialmente cuando apoyándose en ellos se adopten las decisiones de aplicación del Derecho en los asuntos concretos.

5. REPAROS FINALES

No es casual el epígrafe de mi artículo. No escribo sobre la legalidad sino acerca de la juridicidad. Como escribe Ignacio de Otto el principio de legalidad en su sentido más amplio «exige que la actuación de los órganos del Estado, en concreto la de la Administración, mediante actos administrativos y la de los tribunales mediante resoluciones judiciales, se lleve a cabo con sujeción al ordenamiento jurídico. La palabra legalidad no designa aquí a la ley, sino a todas las normas, incluidos los reglamentos, a los que se denomina el “bloque de la legalidad” y por ello el principio de legalidad así entendido se denomina también principio de la juridicidad»¹⁴. Esta noción corresponde a la normativa polaca por completo. A pesar de un esfuerzo de la Constituyente para restringir el número de actos normativos en Polonia su proyecto no prosperó en su máxima obra jurídica. Como hemos demostrado la Carta Magna patria contiene varias fuentes jurídicas fuera del *numerus clausus* impuesto. A esta apertura del texto básico legal se adecua la jurisprudencia del nuestro TC. Su concepto del acto normativo es tan amplio que puede amenazar toda esta construcción delicada de nuestros constituyentes.

También, en otro punto importante, la labor de nuestra Constituyente puede suscitar serias reservas. El rechazo categórico de la llamada juridicidad material será de difícil defensa tanto en el plano teórico como práctico. La idea de la juridicidad material está tan fuertemente arraigada en la doctrina patria que ni después del cambio de régimen ella dejó de hablar de los aspectos extranormativos de la legalidad. La diferenciación entre la juridicidad y la legalidad es artificial. En nuestro país nunca se asoció el concepto de legalidad con la ley exclusivamente. Siempre el punto de referencia aquí era el Derecho, es decir todas las prescripciones dictadas por los diferentes órganos públicos. En un reciente análisis del problema estudiado, la doctrina, en esta materia, había empleado hasta una *contradictio in adiecto*: legalismo crítico. Según este sector doctrinal, aquél consistiría en la disposición para *dar oídos a normas jurídicas*, debido a su legitimidad, «pero con la salvación de la existencia de tales ins-

¹⁴ El fallo del TC del 7 de junio de 1989 (Sygn. akt. U 15/88). Una especie de resumen de las anteriores decisiones del TC acerca del acto normativo incluye el Auto de nuestro guardián de la Carta Magna del 6 de diciembre de 1994 (U. 5/87).

tuciones las cuales crearían las posibilidades de cambios en el Derecho vigente, cuando una norma dada o un conjunto de normas no encuentran la aquiescencia para su contenido, por ejemplo, por razones axiológicas, praxeológicas o religiosas»¹⁵.

Si uno se pone a examinar los términos del art. 7 de nuestra Carta Magna no puede notar su singular connotación. En éste se dice de la acción de los órganos del poder público «sobre la base y en los límites del Derecho». Entre estas expresiones hay diferencias de peso. Con ocasión de las labores constituyentes, se preguntó a uno de los constituyentes qué significaba esta doble atadura del poder estatal, dándose la respuesta de que la actuación sobre la base del Derecho significa la legalidad mientras que la actuación en los límites de éste designa la juridicidad¹⁶. Tal como hemos probado la juridicidad tiene como criterio el conjunto del sistema jurídico. Esto supone el amplio marco de normas y de órganos. Todo esto se rige por diferentes motivaciones teniendo en cuenta especialmente las necesidades de la vida. De esta manera, el contenido prevalece por encima de la forma. En relación con esto es difícil de mantenerse dentro de los cauces bien delimitados de las normas. Esto es precisamente lo que se conoce bajo el nombre de la juridicidad material.

Sin embargo, hay otro argumento a favor de la toma en cuenta de la juridicidad material. Este razonamiento se liga con el concepto de Estado de Derecho anclado en nuestra Carta Magna. Ella no introdujo el clásico Estado de Derecho formal, sino su variante material, que se expresa en la obligación de realizar la justicia social. Nuestro Guardián Supremo de la Carta Magna no puede desconocer esta faceta de nuestro ordenamiento jurídico. Y así es. Tal como escribí antes, el TC al dictar sus fallos la mayoría de las veces se refiere, al mismo tiempo, como fundamento del juicio de constitucionalidad, al Estado de Derecho y al principio de la juridicidad, hasta el punto de confundirlos. En este orden de ideas, se afirma a veces las identidad de ambas nociones. Si esto fuera verdad se podría pensar en la inutilidad de uno de estos conceptos. Mi ponencia es, por cierto, una pequeña contribución al respecto, al menos, en lo que toca al segundo término de esta alternativa.

¹⁵ Conf. A. REDELBACH, S. WRONKOWSKA, Z. ZIELINSKI, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa, 1992, pp. 242-243.

¹⁶ Cfr. los materiales de la Comisión Constitucional de la Asamblea Nacional: Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego. Biuletyn no. VIII, p. 67.