

POLONIA: CUANDO LA PANDEMIA SE ENCUENTRA CON EL ILIBERALISMO CONSTITUCIONAL*

Adam Krzywoń**

Sumario

- 1 Introducción
- 2 Principales medidas adoptadas en Polonia para responder a la pandemia
- 3 Base jurídica de las decisiones adoptadas
- 4 ¿Quién adopta y gestiona las decisiones? ¿En qué niveles en caso de estados políticamente descentralizados?
- 5 Debate generado en torno a la afectación de derechos a raíz de las medidas adoptadas
- 6 Relación de referencias bibliográficas, legislativas y jurisprudenciales más significativas generadas en Polonia y vinculadas a la crisis de la COVID-19
 - a) Referencias bibliográficas
 - b) Referencias jurisprudenciales y otros documentos

* Texto recibido el 31.08.2020.

** Profesor agregado de derecho constitucional en la Universidad de Varsovia, e investigador en el German Research Institute for Public Administration (FÖV), Speyer. ORCID: [0000-0002-6301-7729](https://orcid.org/0000-0002-6301-7729).

Citación recomendada: Krzywoń, Adam. (2020). Polonia: cuando la pandemia se encuentra con el iliberalismo constitucional. *Revista Catalana de Dret Públic*, (número especial), 246-255. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i0.2020.3557>.

1 Introducción

Polonia no ha sido uno de los países más afectados por la primera ola de la pandemia de la COVID-19. Hasta principios de septiembre del 2020 se han confirmado unos 67.000 casos de contagio y han fallecido unas 2.000 personas.¹ El primer caso se detectó relativamente tarde, el 4 de marzo de 2020, cuando en los países vecinos la epidemia estaba ya en pleno desarrollo.

No obstante, unos días más tarde, el Gobierno introdujo unas medidas que se encuentran entre las más amplias y de mayor alcance, y que afectaban a los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La mayoría fueron normas y prohibiciones jurídicamente vinculantes y exigibles, cuya desobediencia entrañaba la responsabilidad penal y administrativa.

El establecimiento de estas medidas no estaba libre de controversias, sobre todo en lo que se refiere a su base jurídica. En vez de declarar una de las medidas de excepción constitucionales (estado de desastre natural) se aplicaron y modificaron las leyes ordinarias; asimismo, se privó a los ciudadanos de una serie de garantías sustanciales y formales. Otro problema esencial que se manifestó durante la pandemia fue la cuestión de las elecciones presidenciales, constitucionalmente fijadas para el 10 de mayo del 2020, pero posteriormente aplazadas al 28 de junio del 2020.

Analizando la crisis de la COVID-19 en Polonia desde el punto de vista jurídico, hay que tener en cuenta que se trata de un país donde, a partir del año 2015, se evidencian varios problemas relacionados con la democracia, equilibrio constitucional y Estado de derecho (Krzywoń, 2018). El actual gobierno iliberal puso en práctica un orden que cuestiona varios principios que forman parte del fundamento axiológico de la Unión Europea, como lo confirma el reciente reporte de la Comisión Europea sobre el Estado de Derecho en Polonia (European Commission, 2020). En este contexto hay que ser consciente de que cada situación crítica tiene el potencial de ser explotada para obtener beneficios políticos, sobre todo cuando las garantías constitucionales —incluido el control de constitucionalidad independiente— han sido neutralizadas (Drinóczi y Bień-Kacała, 2020).

2 Principales medidas adoptadas en Polonia para responder a la pandemia

Las medidas para responder a la pandemia fueron introducidas gradualmente. Las primeras decisiones estaban relacionadas con la suspensión de las clases en las escuelas de todo tipo, incluida la enseñanza superior, y el comienzo de la educación a distancia (desde el 12 de marzo del 2020); la reducción del funcionamiento del comercio, restaurantes y sector del ocio (desde el 13 de marzo del 2020 permanecieron cerrados todos los centros comerciales, cines, teatros y bibliotecas; los restaurantes podían servir comida solo para llevar); y el cierre de las fronteras (desde el 15 de marzo del 2020). Lo último significaba que solo los ciudadanos polacos y las personas con residencia fija en Polonia estaban legitimados a cruzar la frontera. Podían hacerlo en los determinados pasos fronterizos, donde estaban sujetos a un control sanitario y después obligados a quedarse 14 días en la cuarentena. El mismo día se suspendieron también todas las conexiones internacionales aéreas y terrestres.

La segunda etapa empezó con la introducción del estado de epidemia, el 20 de marzo del 2020, lo que repercutía en la libertad de movimiento y otros derechos civiles y políticos. Se ordenó el confinamiento, por lo cual estaba prohibido salir del domicilio salvo situaciones indispensables, como trabajar, hacer compras, ir al médico o a la farmacia. Estaban permitidas salidas recreativas cortas, como pasear el perro o hacer deporte al aire libre. Se prohibieron todas las reuniones, manifestaciones, encuentros, etc., donde participaran más de 2 personas. En los eventos religiosos (misas, funerales) podía participar un máximo de 5 personas (Brzozowski, 2020). Desde el 1 de abril del 2020, estas medidas se detallaron, y el Gobierno introdujo unas nuevas limitaciones, sobre todo en lo que se refiere a los derechos económicos. Los menores de 18 años solo podían salir bajo la supervisión de una persona adulta. Se estableció una prohibición general de entrada a parques, playas y bosques, lo que significaba un refuerzo del confinamiento. Los peatones estaban obligados

¹ Este estudio se refiere a la primera ola de la pandemia. La segunda ola empezó en Polonia a mitades de octubre y el número de contagios y fallecidos ha sido mucho más elevado que durante el periodo marzo - septiembre 2020.

a guardar 2 metros de distancia entre sí, incluso si caminaban juntos (p. ej., miembros de la misma familia). Las tiendas de alimentación (los únicos comercios que permanecieron abiertos) tenían unos límites de clientes, ya que podían admitir solo tres personas por cada caja que tuvieran (p. ej., una tienda con tres cajas podía admitir un máximo de 9 clientes). Además, se estableció un horario especial —de 10 h a 12 h— en el que solo las personas mayores de 65 años podían acceder y hacer compras. El uso de la mascarilla era obligatorio en estos comercios. Al mismo tiempo, se cerraron los hoteles y otros alojamientos. Los empleadores estaban obligados a preparar los puestos de trabajo y garantizar que los empleados guardaran una distancia de 1,5 metros entre sí. Por último, desde el 16 de abril de 2020 se obligó a todas las personas a usar la mascarilla en los espacios públicos, de modo que les cubriera tanto la boca como la nariz, prácticamente siempre que estuvieran fuera de su domicilio.

Junto con estas medidas se establecieron las respectivas sanciones, sobre todo en lo que se refiere al incumplimiento del confinamiento, la orden de cuarentena y el uso de la mascarilla. El legislador polaco decidió introducir, conjuntamente, dos sistemas de responsabilidad: la responsabilidad penal (por delitos menores, una multa de 500 PLN, unos 120 €), aplicada por la policía nacional y sujeta a un control judicial ante un tribunal ordinario en caso de que la persona no aceptara la multa; y la responsabilidad administrativa (sanciones de carácter financiero que pueden llegar hasta los 30.000 PLN, unos 7.200 €). En este último régimen, aplicado por la Inspección Sanitaria del Estado, las sanciones eran ejecutables inmediatamente y podían ser recurridas ante un tribunal de lo contencioso-administrativo. Esta dualidad provocó varias dudas acerca de los principios constitucionales (véase más adelante).

El Gobierno polaco propuso también una legislación compleja (adoptada en varias etapas y que consistía en nueve nuevas leyes y más de cincuenta enmiendas en las leyes vigentes) e introdujo medidas financieras y fiscales para mitigar los efectos económicos de la crisis. Se establecieron instrumentos tales como exención fiscal y de cuotas de la Seguridad Social, moratorias y aplazamientos fiscales, subvenciones para que las empresas pudieran hacer frente a los pagos de sueldos, así como subvenciones directas para los autónomos y otras categorías de trabajadores. También se dispusieron ayudas que consistían en préstamos no reembolsables para las pequeñas empresas y préstamos de bajo interés para todos los empresarios.

En cuanto al funcionamiento de las instituciones públicas, desde el 26 de marzo del 2020 —después de haber cambiado su reglamento—, el Parlamento polaco decidió trabajar en la forma híbrida, es decir, con parte de los diputados presentes en la cámara y parte de ellos participando a distancia, con la posibilidad del voto remoto. La pandemia afectó también el poder judicial, ya que desde mediados de marzo quedaron suspendidas las audiencias públicas en los tribunales ordinarios y de lo contencioso-administrativo. La Administración de Justicia tuvo que utilizar ampliamente los medios de comunicación electrónicos, lo que causó varios problemas debido a la falta de una normativa compleja para este tipo de notificaciones (Rylski, 2020).

Las mencionadas medidas fueron gradualmente reducidas desde finales de abril del 2020. Una de las primeras decisiones sobre la desescalada fue tanto la apertura al público de parques, playas y bosques como la posibilidad de hacer ejercicio al aire libre, aunque en todos estos espacios era obligatorio el uso de la mascarilla. Se levantaron los límites de personas en las tiendas y la posible participación en los eventos religiosos. El 13 de junio del 2020 se abrieron las fronteras, lo que significaba la posibilidad de entrar al territorio polaco sin la cuarentena obligatoria. En el mismo mes tuvo lugar también la reapertura de los cines, teatros, gimnasios y piscinas.

3 Base jurídica de las decisiones adoptadas

La base jurídica de las mencionadas decisiones fue uno de los elementos más problemáticos durante la crisis de la COVID-19. La Constitución polaca de 1997 regula explícitamente una serie de situaciones extraordinarias (“medidas de excepción”), cuando existe un peligro para los valores constitucionales y resultan insuficientes los instrumentos ordinarios. El hecho de crear este detallado marco constitucional se debe a las experiencias históricas del comunismo, cuando se abusó de las medidas de excepción —concretamente la ley marcial— para combatir la oposición democrática (Krzywoń, 2015). Por lo anterior, la actual Constitución precisa cómo, en caso de emergencia, se puede ejercer el poder, cuáles son sus límites y garantías en materia

de derechos fundamentales. Todo ello sirve para evitar la centralización del poder y su uso indebido en unas situaciones críticas.

En el capítulo XI de la Constitución polaca están regulados tres tipos de medidas de excepción: ley marcial (amenazas exteriores o actos de agresión armada), estado de emergencia (amenaza para el orden constitucional, la seguridad de la ciudadanía o el orden público) y estado de desastre natural (catástrofe natural o accidente tecnológico). La Constitución, basándose en el principio de la subsidiariedad, indica que cada una de estas medidas puede ser declarada solo cuando los instrumentos ordinarios son insuficientes (art. 228, apdo. 1). Todas las acciones que se ejecuten como consecuencia de las medidas de excepción deben ser proporcionales al grado de la amenaza y tener por finalidad la más rápida recuperación del funcionamiento normal del Estado (art. 228, apdo. 5). La Constitución exige, también, que el funcionamiento de los órganos del Estado, el grado de restricción de los derechos fundamentales y las reglas de compensación por los daños que resulten de las medidas de excepción estén detalladas en una ley ordinaria (art. 228, apdos. 4 y 5). Por último, en todas estas situaciones está prohibido tanto cualquier modificación de las normas constitucionales, las leyes electorales y las leyes reguladoras de las medidas de excepción (art. 228, apdo. 6) como celebrar cualquier tipo de elecciones (art. 228, apdo. 7). Estas últimas no pueden efectuarse durante las medidas de excepción, sino hasta 90 días después de su finalización.

En el contexto de la pandemia de la COVID-19, la medida de excepción más adecuada parece ser el estado de desastre natural, que puede ser declarado por el Gobierno en caso de catástrofe natural o accidente tecnológico que presente las características de un desastre natural (art. 232 de la Constitución). La ley reguladora del estado de desastre natural, del 2002, indica, *expressis verbis*, que la catástrofe natural puede consistir, entre otras situaciones, en la incidencia masiva de una enfermedad contagiosa. La declaración del estado de desastre natural debe respetar el principio de temporalidad (periodo definido, no superior a 30 días). Las normas constitucionales permiten su prórroga, pero exigen el consentimiento del Parlamento (art. 232 de la Constitución). Cada prórroga supone, entonces, un debate parlamentario y una reflexión sobre si los motivos para declararlo siguen vigentes. Además, el artículo 233, en su apartado 3, de la Constitución enumera los derechos y libertades que pueden ser limitados durante el estado de desastre natural; entre ellos se encuentran la libertad de actividad económica, la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de movimiento, el derecho de huelga, el derecho de propiedad, la libertad de trabajo, el derecho a adecuadas condiciones de trabajo y el derecho a descanso. Por otra parte, el resto de los derechos resulta inderogable en estas circunstancias extraordinarias.

Pese a este marco constitucional, desarrollado en la legislación ordinaria, el Gobierno y la mayoría parlamentaria optaron por otras vías y rechazaron declarar el estado de desastre natural. En cambio, a principios de marzo del 2020, el Ejecutivo inició un nuevo procedimiento legislativo para aprobar la ley sobre la prevención y el combate de la COVID-19, mediante la cual se modificaron las normas de la ley sobre prevención y lucha contra las enfermedades infecciosas, del 2008. Estas dos leyes establecen dos categorías adicionales: el estado de amenaza epidémica y el estado de epidemia. El primero fue declarado el 13 de marzo del 2020; y el segundo, el 20 de marzo de 2020. A diferencia de las constitucionales medidas de excepción, estos estados no están sujetos a un marco temporal, ya que no está determinado ni el periodo por el cual se declaran, ni sus posibles prórrogas. Tanto la amenaza epidémica como la epidemia puede declararlas el ministro de Sanidad, lo que significa que —al contrario del estado de desastre natural— la decisión no la colectivamente el Gobierno, y queda excluida la participación del Parlamento. Además, no es necesario tener en cuenta los mencionados principios de proporcionalidad y finalidad, como tampoco está prohibido modificar las normas constitucionales ni celebrar elecciones (Jaraczewski, 2020).

Al declarar el estado de epidemia (o el estado de amenaza epidémica) —según la ley sobre prevención y lucha contra las enfermedades infecciosas, del 2008, modificada por la ley sobre la prevención y el combate de la COVID-19—, el ministro de Sanidad puede establecer varias limitaciones en materia de derechos y libertades, como restringir el movimiento y el funcionamiento de determinadas instituciones y establecimientos; prohibir la organización de espectáculos y otras reuniones de público; y facilitar inmuebles, locales, terrenos y medios de transporte a las autoridades. No obstante, la misma ley está formulada en términos bastante amplios, de modo que le deja al ministro mucha discrecionalidad en lo que se refiere al contenido y dimensión de estas

medidas. Además, el ministro no está obligado a tener en cuenta el artículo 233, apartado 3, de la Constitución, que enumera los derechos derogables durante el estado de desastre natural.

En este contexto es sorprendente esta dualidad creada por el sistema legal polaco, ya que en las mismas circunstancias de una epidemia es posible declarar una de las medidas de excepción constitucionales (el estado de desastre natural) o hacer uso de las normas previstas en las leyes ordinarias e introducir el estado de epidemia (o el estado de amenaza epidémica). Las consecuencias desde la perspectiva individual son distintas (la Constitución considera algunos derechos como inderogables solo durante el estado de desastre natural), existen también sustanciales diferencias en lo que se refiere al procedimiento (participación del Parlamento), marco temporal, posibilidad de celebrar las elecciones y enmendar ciertas normas.

El Gobierno polaco, siguiendo su pensamiento y objetivos iliberales, tenía preferencia por un modelo basado en las leyes ordinarias por dos motivos (Drinóczy y Bień-Kacała, 2020a). El primero, de carácter general, consistía en evitar el régimen constitucional más rígido, con más garantías individuales y procedimentales. Se trataba de tener más discrecionalidad, también en lo que se refiere al marco temporal, ya que el estado de epidemia no tiene límites temporales y su declaración (prórroga) no exige la participación del Parlamento. Además, parece que se querían eludir las consecuencias de las disposiciones constitucionales sobre la compensación de daños durante el estado de desastre natural. El segundo motivo estaba relacionado con las elecciones presidenciales que iban a celebrarse el 10 de mayo del 2020. Como se ha mencionado anteriormente, la declaración del estado de desastre natural significaría la prohibición constitucional de celebrar estas elecciones durante este periodo y los 90 días siguientes a su finalización. El Gobierno y la mayoría parlamentaria querían evitar a toda costa el aplazamiento de las elecciones, ya que, en la primera fase de la epidemia, el presidente de la República —que era su aliado político— gozaba de un amplio apoyo social. Es un fenómeno sociopolítico normal durante las situaciones críticas y un efecto de la constante presencia de los políticos gobernantes en los medios de comunicación. En consecuencia, el Gobierno polaco seguía asegurando a la sociedad que la situación no era tan grave como para aplicar las medidas constitucionales, pese a que todo el país estuvo paralizado durante semanas y muchos derechos fueron restringidos. No cabe ninguna duda de que el hecho de haber creado en la legislación ordinaria unas categorías adicionales a las medidas de excepción constitucionales (estado de amenaza epidémica y estado de epidemia, desconocidos constitucionalmente) y haberlas declarado frente a la pandemia de la COVID-19, de modo que se excluyera la aplicación de una serie de principios constitucionales, es un acto de evasión de las normas fundamentales (*actum in fraudem constitutionem*).

4 ¿Quién adopta y gestiona las decisiones? ¿En qué niveles en caso de estados políticamente descentralizados?

En el caso de Polonia, se trata de un Estado unitario (art. 3 de la Constitución), donde el Gobierno dirige los asuntos de política interior, incluida la obligación de garantizar la seguridad y el orden público (art. 146 de la Constitución). Es, entonces, responsabilidad del Ejecutivo adoptar y gestionar las medidas necesarias para combatir una crisis sanitaria como la provocada por la COVID-19. Como en cada sistema parlamentario, el Gobierno debe hacerlo gozando del apoyo del legislativo.

Para gestionar las decisiones, el Gobierno tiene a su disposición una subordinada estructura pública, sobre todo la Inspección Sanitaria del Estado y la policía. Son órganos autorizados para velar por el cumplimiento de las obligaciones establecidas para combatir la epidemia. Si detectan un caso de incumplimiento de las disposiciones vigentes, también están legitimados para aplicar determinadas sanciones (véase más adelante).

Por último, vale la pena mencionar que la Constitución polaca garantiza la descentralización del poder público mediante el autogobierno local (arts. 15 y 16). Las unidades del autogobierno, sobre todo los municipios, también tienen varios deberes públicos relacionados con la sanidad, ya que parcialmente financian y gestionan la gran parte de los hospitales en Polonia.

5 Debate generado en torno a la afectación de derechos a raíz de las medidas adoptadas

Las afectaciones de derechos a raíz de las medidas adoptadas tenían carácter formal y sustancial. Primero, se trataba de varias infracciones de los principios constitucionales de la legalidad y la exclusividad de las leyes (sistema constitucional de fuentes de derecho). La gran parte de las disposiciones centradas en combatir la pandemia estaban redactadas en términos muy amplios y generales, lo que creó una cierta incertidumbre por parte de los ciudadanos. Por ejemplo, la mencionada ley sobre prevención y lucha contra las enfermedades infecciosas, del 2008, permite al Gobierno establecer la obligación de que las personas enfermas o “sospechosas de estar enfermas” se sometan a un examen médico u “otras medidas o tratamientos preventivos” (art. 46*b*, apdo. 4). Se trata de una injerencia extremadamente vaga, ya que la ley no define qué son “otras medidas o tratamientos preventivos”, tampoco da referencia alguna sobre qué tipo de obligaciones podría imponerse a los ciudadanos, y lo mismo sucede con los “sospechosos de estar enfermos”. La ley no indica qué criterios que pueden ser útiles para incluir a una persona en este grupo (Małcki, 2020).

La Constitución de la República de Polonia, de 1997, establece el principio de la exclusividad de las leyes. La construcción del sistema de fuentes de derecho está pensada para evitar cualquier exceso de poder por parte del Ejecutivo. Por lo tanto, los reglamentos del Gobierno tienen fuerza vinculante universal solo si se promulgan sobre la base de una remisión expresa contenida en las leyes. Esta remisión debe especificar el órgano competente para promulgar el reglamento, el alcance de las materias a regular, así como las directrices relativas a sus previsiones concretas (art. 92 de la Constitución). Se trata de reducir la discrecionalidad del poder ejecutivo y garantizar que los elementos esenciales de cada reglamento estén presentes en la ley aprobada por el Parlamento. Al mismo tiempo, en los ámbitos más importantes (p. ej., derechos fundamentales), la Constitución exige la exclusividad de las leyes. Cada injerencia en estas materias debe estar previamente determinada en una ley para que los ciudadanos, basándose solamente en la lectura de la misma, sepan a qué obligaciones o restricciones pueden estar sujetos.

Parece que los reglamentos adoptados durante la pandemia de la COVID-19 no cumplían estos requisitos. La injerencia en los derechos fundamentales era más amplia de lo permitido en la remisión prevista en la ley. En otras palabras, la ley no autorizaba expresamente al Ejecutivo a introducir tales medidas, que tan profundamente afectan a la situación individual. Un ejemplo de esta violación de los formales criterios constitucionales es el confinamiento general, establecido en el reglamento del 20 de marzo del 2020. Como se ha mencionado, se trataba de una prohibición de cualquier movimiento (salida del domicilio) salvo situaciones esenciales. Su base jurídica constituía la ley sobre prevención y lucha contra las enfermedades infecciosas, del 2008, que permite que en un reglamento se establezca “una limitación temporal de un determinado medio de desplazamiento” (art. 46, apdo. 4). En este contexto, la pregunta es si la autorización de establecer una limitación en lo que se refiere al “medio de desplazamiento” incluye la facultad de prohibir la circulación en general. Como se trata de una de las libertades individuales esenciales, hay que interpretar esta remisión estrictamente para evitar cualquier exceso y discrecionalidad por parte del Ejecutivo.

Lo mismo puede aducirse de la obligación de llevar mascarilla. Sin negar la necesidad de introducir tal medida en tiempos de la pandemia, hay que indicar que en la ley sobre prevención y lucha contra las enfermedades infecciosas, del 2008, no existe ninguna remisión que permita al Ejecutivo establecer tal obligación, aplicada a todas las personas en todos los lugares públicos. Lo confirman las sentencias de los tribunales ordinarios que en algunos casos anularon las multas puestas por la policía a personas que circulaban por espacios públicos sin una mascarilla. En una de las primeras sentencias de este tipo, del Tribunal Regional de Kościan, de 3 de junio de 2020 (II W 71/20), se indicó expresamente que la ley no permitía establecer este tipo de injerencia a través de un reglamento del Gobierno, así que se trata de una violación del principio constitucional de exclusividad de las leyes. Los tribunales también han cuestionado la prohibición general de manifestaciones, introducida en el reglamento del 20 de marzo de 2020. En el caso de las manifestaciones, como regla general, es necesario que los organizadores las notifiquen a las autoridades locales (ayuntamiento). El Ayuntamiento de Varsovia, al recibir una notificación de este tipo, no autorizó una manifestación e indicó que el reglamento del Gobierno las prohibía de manera general. Esta decisión fue cuestionada por el Tribunal de Apelación de Varsovia en la sentencia de 15 de mayo de 2020 (VI ACz 339/20), en la cual se constató que la prohibición de ejercer esta libertad constitucional no tenía ninguna base prevista en la ley y que no existía ninguna autorización del legislador para derogarla a través de un reglamento. Como consecuencia, el 16 de mayo del 2020

tuvo lugar en Varsovia una gran manifestación. No obstante, el Ejecutivo insistía que —pese a la mencionada sentencia— dicha manifestación era ilegal, por lo cual la policía detuvo a unas 380 personas y se impusieron varias sanciones.

En cuanto a las violaciones sustanciales de derechos y libertades durante la pandemia, vale la pena analizar dos aspectos. En primer lugar, es muy problemático el sistema de responsabilidad establecido por el legislador polaco. Como se ha mencionado, se ha creado una dualidad, ya que por el mismo hecho —sobre todo el incumplimiento del confinamiento, de la cuarentena o de la orden de llevar la mascarilla— es posible aplicar la responsabilidad penal y/o la responsabilidad administrativa. Es decir, una vez detectado el incumplimiento de las prohibiciones, el funcionario de policía podía poner una multa por delito menor y/o avisar a la Inspección Sanitaria del Estado para que aplicara una sanción administrativa. Lo anterior quiere decir que la misma persona podría haber sido penalizada dos veces por el mismo hecho, lo que equivale a la violación del principio constitucional de *non bis in idem*. Además, todo depende de la discrecionalidad del funcionario, debido a que la ley no define los criterios que hay que tener en cuenta para aplicar cada uno de los sistemas de la responsabilidad. En otras palabras, el funcionario puede aplicar una multa y abstenerse de avisar a la Administración sanitaria si considera que la multa por sí misma cumple su función. Luego el funcionario está legitimado a avisar solamente dicho órgano para aplicar únicamente el régimen de la responsabilidad administrativa. Por último, la policía puede tanto multar a una persona como recurrir a la Inspección Sanitaria del Estado para aplicar la responsabilidad administrativa si considera que no es suficiente emplear uno de estos regímenes. Hay que mencionar también la severidad de la responsabilidad administrativa, ya que las sanciones pueden llegar hasta 30000 PLN (unos 7200 €) y son inmediatamente exigibles, también en caso de que se recurran ante un tribunal. La aplicación de esta responsabilidad está sujeta al control por parte de los tribunales de lo contencioso-administrativo. Su papel es verificar solamente la legalidad de la sanción, es decir, si se ha aplicado correctamente y si existía una base jurídica y fáctica para ello. Todos estos argumentos demuestran que el régimen de responsabilidad creado en Polonia para combatir la pandemia de la COVID-19 resulta muy problemático desde la perspectiva del Estado de derecho y otros principios constitucionales (Serowaniec y Witkowski, 2020).

En segundo lugar, durante la pandemia de la COVID-19 se demostraron varios problemas relacionados con los derechos políticos, sobre todo el derecho de sufragio, lo que se debía a la fecha de las elecciones presidenciales, constitucionalmente previstas para el 10 de mayo del 2020. Como se ha mencionado, la declaración de una de las medidas de excepción constitucionales (estado de desastre natural) habría aplazado automáticamente la fecha de las elecciones, pero el Gobierno y la mayoría parlamentaria querían evitarlo. Se creó mucha incertidumbre acerca de las elecciones (y el modo de votar) debido a los constantes cambios legislativos. Estos acontecimientos constituyen el mejor ejemplo de una violación de los principios de la democracia representativa. Este principio permite aplazar la fecha de las elecciones frente a una crisis tan seria como la de la COVID-19, pero resulta crucial que el Ejecutivo y el legislativo eviten cambios de derecho electoral a corto plazo, respeten el principio de las elecciones libres y aseguren un control independiente del proceso electoral (Sánchez, 2020).

Desde el comienzo de la pandemia, el Gobierno estaba determinado a organizar las elecciones en el plazo constitucionalmente previsto. Pese a las malas experiencias de algunos países europeos (p. ej., elecciones locales en Alemania y Francia en marzo del 2020), los gobernantes polacos despreciaba todo el riesgo relacionado con la participación en el sufragio universal de la forma tradicional (presencial). No obstante, el desarrollo de la situación epidémica los forzó a modificar este punto de vista. La primera modificación de las leyes electorales tuvo lugar a finales de marzo del 2020 y consistió en facilitar el voto por correo a las personas que estaban en cuarentena y a los mayores de 60 años.² Luego, las leyes electorales se modificaron otra vez, unos días antes de la fecha prevista para las elecciones (el procedimiento legislativo terminó el 7 de mayo del 2020, al día siguiente, la ley fue firmada por el presidente de la República y entró en vigor). Esta reforma introdujo el voto por correo como regla general y cambió el órgano responsable de preparar y organizar las

² El voto por correo, disponible para todos los votantes, fue introducido por primera vez en el 2011, cuando se aprobó el nuevo código electoral. La presente mayoría parlamentaria modificó sus disposiciones en el 2018 y anuló esta posibilidad, alegando que puede llevar a abusos electorales. La reintroducción de esta forma durante la pandemia, a corto plazo, sin ninguna preparación, demuestra claramente que los argumentos a favor de anular el voto por correo fueron demagogia política.

elecciones; en vez de la Comisión Electoral Nacional, lo sería el Servicio Postal de Polonia (Maczak, 2020; Kustra-Rogatka, 2020).

Finalmente, las elecciones presidenciales no tuvieron lugar el 10 de mayo del 2020 pese a que formalmente fue una fecha establecida constitucionalmente. Las elecciones simplemente no se organizaron, ya que todas las instituciones del Estado, debido al proceso legislativo que estaba en marcha hasta el 8 de mayo del 2020, adoptaron una postura pasiva. El 11 de mayo del 2020, la Comisión Electoral Nacional declaró que “en las elecciones del presidente de la República de Polonia ordenadas el 10 de mayo del 2020, no había posibilidad de votar por los candidatos” y que este hecho “equivale, en efecto, a la situación como si no hubiera ningún candidato registrado”. Esta interpretación, a la luz de las disposiciones del derecho electoral vigente, permitió establecer una nueva fecha para las elecciones: el 28 de junio del 2020 (el segundo turno tuvo lugar el 12 de julio del 2020). Antes tuvo lugar la tercera modificación del derecho electoral, que introdujo una forma híbrida de elecciones. En principio, fueron elecciones presenciales, pero con la posibilidad de votar por correo, y el proceso electoral fue supervisado por la Comisión Electoral Nacional. Pese a algunas irregularidades (debidas, sobre todo, a que algunos votantes en el extranjero no recibieron sus papeletas electorales a tiempo), el 3 de agosto del 2020, el Tribunal Supremo constató la validez de las elecciones (I NWS 5890/20).

En este contexto hay que indicar que todo el periodo precedente a las elecciones fue extremadamente caótico, sin ninguna certidumbre sobre los elementos básicos, tales como la fecha del sufragio, la forma de votar y el órgano responsable de organizar y supervisar el proceso electoral. Durante dos meses se aprobaron tres diferentes leyes electorales, en un procedimiento legislativo no deliberativo y sin consultas públicas. Todo esto afectaba a la integridad de las elecciones y violaba los principios establecidos en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional polaco.³ Además, durante mucho tiempo, los órganos públicos actuaron sin ningún fundamento legal, preparando las elecciones por correo con base en un proyecto de ley. Durante el proceso legislativo en marcha se decidió imprimir las papeletas e involucrar al Servicio Postal, una compañía pública sin ninguna experiencia previa en materia electoral (Sadurski, 2020; Nowicka, 2020). En estas circunstancias, debido a la gran incertidumbre y las sustanciales limitaciones de varios derechos y libertades, los candidatos tampoco eran capaces de organizar una campaña electoral justa.⁴

6 Relación de referencias bibliográficas, legislativas y jurisprudenciales más significativas generadas en Polonia y vinculadas a la crisis de la COVID-19

a) Referencias bibliográficas

Bień-Kacała, Agnieszka. (28 de abril de 2020). [Polexit is coming or is it already here? Comments on the judicial independence decisions of the Polish Constitutional Tribunal](#). [Entrada de blog]. *International Journal of Constitutional Law Blog*.

Brzozowski, Wojciech. (2020). Polonia: la libertad religiosa en tiempos de la pandemia del COVID-19. *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, 54, (en prensa).

Drinóczi, Tímea, y Bień-Kacała, Agnieszka. (2020). [COVID-19 in Hungary and Poland: extraordinary situation and illiberal constitutionalism](#). *The Theory and Practice of Legislation*, 8, 171-192.

Drinóczi, Tímea, y Bień-Kacała, Agnieszka. (31 de marzo de 2020). [Illiberal constitutionalism at work: the first two weeks of COVID-19 in Hungary and Poland](#) [Entrada de blog]. *Verfassungsblog*.

Hudson, Alexander. (27 de mayo de 2020). [Governments of national unity: a potential solution to legitimacy crises caused by the pandemic](#). [Entrada de blog]. *Verfassungsblog*.

³ El Tribunal Constitucional elaboró una doctrina que no permite modificar el derecho electoral seis meses antes de la fecha de elecciones, véase, p. ej., la Sentencia K 9/11, de 20 de julio de 2011.

⁴ Todas estas dudas fueron confirmadas por las organizaciones internacionales, en especial, por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, véase <https://www.osce.org/files/f/documents/d/3/450856.pdf>.

- Jaraczewski, Jakub. (24 de abril de 2020). [An emergency by any other name? Measures against the COVID-19 pandemic in Poland](#). [Entrada de blog]. *Verfassungsblog*.
- Krzywoń, Adam. (2015). La Constitución ante el pasado: reflexiones en torno a la transición democrática de Polonia después de 1989. En Miguel Carbonell y Óscar Cruz (dirs.), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández* (vol. II, p. 257-276). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Krzywoń, Adam. (2018). La crisis constitucional en Polonia (2015-2017): como cuestionar el sistema del equilibrio constitucional en dos años. *Teoría y Realidad Constitucional*, 41, 359-379. <https://doi.org/10.5944/trc.41.2018.22125>.
- Kustra-Rogatka, Aleksandra. (15 de mayo de 2020). [Between constitutional tragedy and political farce: on the postponement of the presidential elections in Poland](#). [Entrada de blog]. *Verfassungsblog*.
- Kustra-Rogatka, Aleksandra. (21 de abril de 2020). [The Constitution as a bargaining chip: COVID-19, presidential elections in Poland and a constitutional amendment bill under consideration](#). [Entrada de blog]. *Verfassungsblog*.
- Landman, Todd, y Di Gennaro Splendore, Luca. (2020). [Pandemic democracy: elections and COVID-19](#). *Journal of Risk Research*. <https://doi.org/10.1080/13669877.2020.1765003>
- Matczak, Marcin. (5 de mayo de 2020). [Plague president](#). [Entrada de blog]. *Verfassungsblog*.
- Małecki, Mikołaj. (18 de abril de 2020). [Poland's coronavirus restrictions are unconstitutional, unlawful and risk years of legal chaos](#). *Notes from Poland*.
- Nowicka, Katarzyna. (29 de marzo de 2020). [Preparing for the pandemic elections](#). [Entrada de blog]. *Verfassungsblog*.
- Rylski, Piotr. (2020). [COVID-19 and the Civil Justice in Poland](#). *UiT The Arctic University of Norway, Septentrio Reports*, 5, 43-44. <https://doi.org/10.7557/sr.2020.5>
- Sadurski, Wojciech. (18 de marzo de 2020). [The polish presidential campaign in the shadow of the pandemic](#). [Entrada de blog]. *Verfassungsblog*.
- Sánchez Navarro, Ángel J. (2020). Emergencia sanitaria y suspensión de elecciones. En Daniel Armando Barceló, Sergio Díaz, Javier García y María Elizabeth Guimaráes (dirs.), *COVID-19 y parlamentarismo. Los parlamentos en cuarentena* (p. 331-344). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Serowanec, Maciej, y Witkowski, Zbigniew. (2020). [Can legislative standards be subject to 'quarantine'? The functioning of the Sejm in Poland in the COVID-19 era](#). *The Theory and Practice of Legislation*, 8(1-2), 155-170. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1805851>
- Weinberg, Nyasha. (30 de julio de 2020). [Chasing reality: rule of law measurement is lagging years behind current developments](#). [Entrada de blog]. *Verfassungsblog*.
- Ziółkowski, Michał. (24 de marzo de 2020). [An election in the time of pandemic](#). [Entrada de blog]. *Verfassungsblog*.

b) Referencias jurisprudenciales y otros documentos

- European Commission. (30 de septiembre de 2020). [2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Poland](#).
- European Union Agency for Fundamental Rights. (24 de marzo de 2020). [Coronavirus COVID-19 outbreak in the EU. Poland. Fundamental rights implications](#).

Helsinki Foundation for Human Rights. (7 de abril de 2020). [Position of the HFHR on the bill regarding special principles of holding general elections to the office of president of the Republic of Poland ordered in 2020.](#)

Helsinki Foundation for Human Rights. (abril de 2020). [Access to court in times of a pandemic. Poland.](#)

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. ODIHR Special Election Assessment Mission. (13 de julio de 2020). [Republic of Poland – Presidential elections, second round, 12 July 2020. Statement of preliminary findings and conclusions.](#)

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa. Oficina de instituciones Democráticas y Derechos Humanos. (27 de abril de 2020). [Opinion on the draft act on special rules for conducting the general election of the president of the Republic of Poland ordered in 2020 \(Senate paper n.º 99\).](#)

Tribunal Constitucional, sentencia K 9/11, de 20 de julio de 2011.

Tribunal de Apelación de Varsovia, sentencia VI ACz 339/20, de 15 mayo 2020.

Tribunal Regional de Kościan, sentencia II W 71/20, de 3 de junio de 2020.

Tribunal Supremo, resolución I NWS 5890/20, de 3 de agosto de 2020.