



Reformas realizadas por el Gobierno de Polonia:

resultados y perspectivas

En primavera de 2017 se cumplió año y medio desde las elecciones parlamentarias en Polonia, tras las cuales fue formado el gobierno del partido Ley y Justicia (Prawo i Sprawiedliwość, PiS). Hace poco cumplió un año la reforma más emblemática de este gobierno - el programa Familia 500+. Están visibles también los primeros resultados de sellar el sistema fiscal. En febrero y tras casi un año desde que fue anunciado el Programa del Desarrollo Responsable, el gobierno aprobó la Estrategia para el Desarrollo Responsable. Otras reformas, entre ellas la de la educación, de la sanidad o de la justicia, se encuentran en un estado de preparativos avanzado. Conviene evocar también la opinión de la sociedad y las críticas por parte de la oposición acerca de las reformas del gobierno. Dichas reformas serán presentadas en tres partes: (1) reformas sociales, (2) economía y finanzas, (3) seguridad, que corresponden a los tres pilares considerados como prioritarios por la primera ministra, Beata Szydło - Familia-Desarrollo-Seguridad.

Reformas sociales

Programa Familia 500+

El proyecto más emblemático de Ley y Justicia, anunciado durante la campaña electoral y realizado con perseverancia tras las elecciones, es el programa Familia 500+. El programa fue elaborado por el Ministerio de Familia, Trabajo y Política Social y fue puesto en marcha el 1 de abril de 2016. En su marco, las familias polacas reciben una prestación de 500 zlotys (aproximadamente 120€) por cada segundo y siguiente hijo menor de 18 años. En familias más humildes cuyos ingresos no exceden 800 zlotys (200€) o 1200 zlotys (300€) en el caso de niños discapacitados, la prestación corresponde también al primer hijo. Son 2,5 millones de familias que se benefician de este programa y 3,8 millones de niños (el 55% de todos los niños menores de 18 años) reciben la prestación. Durante el primer año fueron redistribuidos de esta manera 21 mil millones de zlotys.

El programa Familia 500+ tiene dos principales objetivos: el social (apoyar a las familias con hijos) y demográfico (fomentar la natalidad). El segundo pretende hacer frente a las negativas prognosis demográficas, pues según el INE polaco y el Eurostat, si la presente tendencia se mantiene, la población de Polonia descenderá de 38,5 millones actuales a 34 millones en 2050 y 33 millones en 2060. En la pirámide demográfica prevalecerán personas mayores y habrá mucho menos jóvenes.



En cuanto al objetivo social, el programa Familia 500+ ha mejorado de forma sustancial las condiciones de vida de las familias polacas, que recurren con menos frecuencia a las ayudas sociales, comedores sociales para niños o ayudas temporales (el descenso de un 12%). El Banco Mundial estima que gracias al programa hay un 48% familias y un 94% niños menos que viven en el umbral de la pobreza. Según un informe del Banco Nacional Polaco (enero 2017) los ingresos reales de las economías familiares han crecido un 5,9% en el tercer cuatrimestre del 2016 (frente al año anterior), de los cuales 3,2 puntos porcentuales son fruto del programa Familia 500+. Según una encuesta de CBOS (Centro de Investigación de la Opinión Social; equivalente al CIS español) gracias al programa los padres han podido comprar ropa (31%), calzado (29%) e ir de vacaciones con la familia (22%). La educación también es importante: el 22% de los encuestados gastó los fondos adicionales en libros y otros materiales escolares y el 20% en actividades extraescolares de sus hijos. De este modo, han sido desmentidas las críticas que recibía el programa que el dinero extra iba a ser malgastado por las familias.

Tampoco han resultado ciertos los temores que el programa tendría un impacto negativo sobre el mercado laboral. A finales de 2016 algunos medios de comunicación y una parte de la oposición hablaban de 150 mil mujeres que supuestamente iban a dejar el trabajo a causa de las prestaciones del programa Familia 500+. Los datos del INE polaco indican lo contrario: en el último cuatrimestre de 2016 el número de mujeres trabajadoras aumentó en 15 mil frente al cuatrimestre anterior.

En cuanto al objetivo demográfico, el gobierno estima que gracias al programa Familia 500+ los nacimientos aumentarán en los siguientes 10 años en 280 mil, mientras que el índice de natalidad pasará de 1,3 a la media de la Unión Europea, es decir 1,6 (aunque el índice deseado, que aseguraría la continuidad generacional sea de 2,1). Es aún pronto para evaluarlo, pero según los datos del INE polaco en 2016 nacieron 385 mil niños, es decir 16 mil más que en 2015. Es un resultado mejor del esperado por el gobierno a la hora de iniciar el programa (377 mil nacimientos en 2016 y 378 mil en 2017). Al día de hoy, considerando unos datos optimistas del INE polaco del pasado mes de enero (35 mil nacimientos), los representantes del gobierno estiman que en 2017 nacerán más de 400 mil niños (puede que incluso 410-420 mil).

Según indica una encuesta del INE polaco (marzo 2017), tras un año de funcionamiento el programa Familia 500+ sigue gozando de un gran apoyo social (el 77% a favor, frente al 20% en contra). La implementación del programa ha cambiado sustancialmente la percepción de la política del Estado hacia las familias. En los años anteriores (1996-2013) las medidas del Estado hacia las familias eran valoradas sobre todo como suficientes o insuficientes [por ejemplo en 2012 y 2013, durante el mandato de la Plataforma Cívica (PO) en coalición con el Partido Campesino (PSL), tal valoración compartía el 80% de la sociedad]. Actualmente, más de la mitad de los encuestados (un 52%) valora



bien o muy bien la política del Estado hacia la familia. Lo que más notan los polacos es la positiva influencia que el programa Familia 500+ está teniendo sobre las economías familiares con niños - les da más holgura financiera (el 34% de los encuestados declara estar en esa situación o conocer a personas que lo están), como también una significativa mejora en la situación de niños de las familias más humildes (el 28%). A lo largo del año ha decrecido el porcentaje de personas que opinan que el programa no tendrá repercusión en la natalidad (del 29% al 16%), mientras que ha crecido el de aquellos que esperan que lo haga en gran medida (del 16% al 24%). La mayoría de los encuestados (el 55%) demuestra un optimismo prudente en esta cuestión. Al mismo tiempo ha crecido el porcentaje de personas (del 10% al 16%) que opinan que esta ayuda debería otorgarse solamente a las familias más desfavorecidas, mientras que ha decrecido (del 43% al 38%) el de aquellos que opinan que debería darse a todas las familias con hijos, independientemente de sus ingresos.

A comienzos de abril de 2017, resumiendo el primer año del programa Familia 500+ el gobierno ha anunciado una revisión de los sistemas de apoyo a las familias. Las bases del programa permanecerán intactas y los cambios propuestos tienen por objetivo sellar el sistema para eliminar los abusos que se produjeron durante el primer año (por ejemplo declarar menores ingresos por cuenta propia o ajena para cumplir el criterio económico por primer hijo, declarar ser padre o madre soltera para obtener la ayuda para el primer hijo sin que se consideren los ingresos del segundo de los padres etc.). Entre las propuestas están también mejorar la efectividad de la manutención (los retrasos en los pagos de la manutención alcanzan 10 mil millones de zlotys), aumentar las plazas en las guarderías, clubes infantiles y cuidadores diarios (programa Churumbel+). Se trata de complementar las medidas ya existentes, tales como la baja maternal/paternal de un año o la obligación de las *gminas* (la unidad más pequeña de división territorial) de admitir a las guarderías a todos los niños menores de tres años (a partir de septiembre de 2017).

Programa Vivienda+

En septiembre de 2016 el gobierno aprobó una resolución sobre el Programa Nacional de Vivienda que supone fomentar la accesibilidad de personas de renta baja y media a la vivienda. Uno de sus elementos principales es el programa Vivienda+ en cuyo marco se crearán pisos de alquiler baratos con opción a compra. El alquiler mensual ascenderá a 10-20 zlotys (2,5-5 euros aprox.)/m² (sin gastos), mientras que en la opción de compra será de 12-24 zlotys (3-6 euros)/m². El programa está abierto a todos los ciudadanos, pero tendrán preferencia las familias con renta baja y familias numerosas. Los pisos serán construidos en los terrenos aportados al Fondo Nacional de Vivienda



por la Tesorería del Estado, las *gminas*, inversores privados etc. El proyecto de ley sobre dicho Fondo fue presentado en diciembre de 2016 para la consulta pública y el debate interministerial.

En abril de 2017, la primera ministra Beata Szydło informó que los trabajos sobre el programa Vivienda+ están siendo llevados a cabo en dos partes. La primera va a cargo del banco BGK - se han firmado contratos con gobiernos territoriales y un programa piloto ha entrado en fase de realización. La segunda corre a cargo del Ministerio de Infraestructura y Construcción y pronto será aprobada por el gobierno y también entrará en fase de realización.

Se prevé que los primeros pisos del programa Vivienda+ estarán listos a finales de 2017, mientras que en 2018 el programa se intensificará. El banco BGK Inmobiliaria ha firmado ya 80 cartas de intención (con gobiernos territoriales y empresas públicas) y dos contratos de inversión (en Biała Podlaska y Jarocin). Las cartas de intención han sido firmadas por las autoridades tanto de ciudades grandes (Gdansk, Katowice, Cracovia, Poznań, Wrocław), como de localidades más pequeñas (Ciechanów, Koluszki, Łowicz, Trzebinia, Września etc.). Según estos acuerdos, el BGK Inmobiliaria dispone de cerca de 450 hectáreas de terreno elegidos para la construcción de viviendas, cuyo número puede alcanzar 60 mil pisos. En el proceso de verificación están las siguientes 622 localidades. Además, se están llevando a cabo conversaciones con varias empresas y constructoras interesadas en participar en el programa.

En general, en cuanto al programa de la vivienda, el gobierno se ha marcado metas ambiciosas para el año 2030. Primero, hasta ese año los gobiernos territoriales deberían poder satisfacer las necesidades de todas las familias que actualmente están a la espera de alquilar una vivienda de *gmina*, lo cual supone la necesidad de conseguir más de 165 mil pisos adicionales. Segundo, hasta 2030 el número de viviendas por cada mil habitantes debería crecer de 363 actuales a la media de la UE, es decir 435 viviendas, lo cual supone la necesidad de construir cerca de 2 millones de pisos más. Tercero, hasta 2030 el número de personas que vivan debajo de los estándares establecidos (sean las deficientes características técnicas del edificio, falta de instalaciones técnicas básicas o sobrepoblación) ha de reducirse en 2 millones (de 5,3 a 3,3 millones).

Educación

La primera etapa de la reforma fue introducida poco después de las elecciones, en diciembre de 2015, cuando fue aprobada la ley que reestablecía la escolarización obligatoria desde los 7 años (a partir del curso 20106/2017). Asimismo fue derogada la reforma de dos años antes del anterior gobierno según la cual los niños empezarían el colegio a los 6 años. La edad del inicio de la escolarización había sido rebajada en contra de la voluntad de la mayoría de los padres que protestaron en 2012 y 2015 mediante firmas debajo de proyectos ciudadanos de ley que proponían



reestablecer los 7 años y debajo de una propuesta de referéndum educativo en 2013. Conviene señalar que la ley de diciembre de 2015 otorga a los padres la posibilidad de elegir, es decir pueden decidir que su hijo empiece el colegio a los 6 años siempre y cuando haya cursado una preparación preescolar o haya obtenido una positiva opinión psico-pedagógica.

Según una encuesta de CBOS (febrero de 2017), la gran mayoría de los encuestados (el 78%) está conforme con la opinión de que deberían ser los padres quienes decidan si su hijo vaya al colegio a los 6 o 7 años (las opiniones al respecto no han variado desde 2009, entonces con un 79% de apoyo). En cuanto a las opiniones sobre la edad del inicio de educación escolar, más de la mitad de los encuestados (el 58%) opina que la edad óptima es a los 7 años, mientras que un tercio (un 35%) opta por los 6 años.

El elemento principal de la reforma fue puesto en marcha al año siguiente. La ley sobre la educación de diciembre de 2016 implementa una nueva estructura del sistema educativo, entre otros la escuela primaria de 8 años y secundaria (*liceum*) de 4 años (en lugar de primaria de 6 años, *gimnasium* de 3 y *liceum* de 3). El nuevo sistema prevé también formación profesional: escuela técnica de 5 años, escuela sectorial de 1º ciclo de 3 años y escuela sectorial de 2º ciclo de 2 años. La reforma de 2016 establece una progresiva liquidación de los *gimnasios*, que fueron creados en 1999 pero no cumplieron su objetivo de igualar las oportunidades educativas. Tampoco los licea de 3 años cumplieron con su papel, pues fueron reducidos a un “curso de preparación” para la selectividad y preparaban de forma incorrecta a los estudios universitarios (26 de 37 rectores de universidades expresaron su opinión negativa sobre la preparación de los alumnos tras un periodo demasiado corto en el *liceum*). La formación profesional también es incorrecta y produce el mayor número de parados (entre 30 y 40% en función del tipo de escuela). La formación profesional ha de realizarse en colaboración con las empresas para ajustarla a las necesidades del mercado laboral.

La reforma del sistema educativo será implementada progresivamente. Los cambios comenzarán en el curso 2017/2018 y terminarán en el curso 2022/2023. Por su parte, los cambios en la educación secundaria (tanto en los *licea*, como en la formación profesional) empezarán en el curso 2019/2020 para acabar en el curso 2023/2024. En febrero de 2017 fue firmado un decreto legislativo sobre la base del programa educativo para educación preescolar y primaria que entrará en vigor el 1 de septiembre de 2017 para el primer, cuarto y séptimo curso de la primaria). Hasta finales de marzo de 2017 casi todas las *gminas* (99%) han declarado estar preparadas para adaptar sus redes escolares al nuevo sistema. Hasta finales de junio de 2017 quedarán preparados nuevos libros de texto (tanto los libros como otros materiales educativos serán distribuidos entre los alumnos de forma gratuita).



Según la encuesta de CBOS (febrero 2017) la mayoría de los encuestados (57%) opina que el nuevo sistema educativo será mejor que el actual, lo contrario opina uno de cada cuatro (el 24%), mientras que uno de cada 5 (19%) no se pronuncia. En un tercio de los encuestados la reforma despierta más esperanza que preocupación (34%), algo menos tiene sentimientos mixtos (31%) y un cuarto expresa más preocupaciones que convicción en su éxito (27%). Según la mitad de los encuestados los cambios propuestos por el gobierno van bien encaminados (51% frente al 33% en contra), si bien es común la opinión que la reforma no ha sido bien preparada (44% frente al 28% que opina lo contrario).

Entre el profesorado, la principal preocupación es la de la pérdida de trabajo como efecto de la reforma. El Ministerio de la Educación Nacional (MEN) asegura, sin embargo, que la reforma no va a causar despidos de los profesores, puesto que los profesores de las escuelas del plan antiguo se convertirán por ley en profesores de las escuelas del plan nuevo (por ejemplo, los profesores de la escuela primaria de 6 años pasarán a ser profesores de la escuela primaria de 8 años, los profesores de la escuela secundaria de 3 años pasarán a ser profesores de la escuela secundaria de 4 años etc.). La ley contiene también mecanismos que posibiliten una transición sin necesidad de cambiar de contrato laboral. Según MEN, la reforma creará unos 5 mil nuevos puestos de trabajo para profesores. Aun y todo, la Asociación del Profesorado Polaco sostiene que a causa de la reforma pueden perder su puesto hasta 45 mil profesores, en lo cual le secunda la oposición. Así, a finales de marzo de 2017 la Asociación organizó una huelga de profesores (según ella participó el 40% de escuelas y guarderías; según el ministerio, solamente un 11%).

Sanidad

En junio de 2016 entró en vigor la ley sobre medicamentos gratuitos para personas mayores de 75 años (programa Medicamentos 75+). Su listado (anunciado en septiembre de 2016 y actualizado cada dos meses) contiene unas 1200 líneas. Se trata de medicamentos utilizados en tratamiento de enfermedades de avanzada edad, sobre todo crónicas, tales como enfermedad cardiovascular, Parkinson, osteoporosis etc. En 2015 los pacientes mayores de 75 años gastaron aproximadamente 860 millones de zlotys (215 millones de euros) en medicamentos subvencionados. En 2017 sus facturas por tales medicamentos serán inferiores en un 60%. El proyecto es financiado desde los presupuestos del Estado y su partida presupuestaria se irá incrementando cada año - desde cerca de 560 millones de zlotys hasta más de 1,2 mil millones en 2025.

En marzo de 2017 fue aprobada la ley que creó la llamada red de hospitales. Los hospitales que cumplen los criterios formarán el llamado sistema del básico aseguramiento hospitalario de las prestaciones de sanidad. Para su financiación será destinado el 91% de los fondos de los que se



financian actualmente los tratamientos hospitalarios. La clasificación de un hospital para el sistema servirá de garantía que el Fondo Nacional de Salud firmará con él el contrato, sin necesidad de un concurso. El Ministerio de Sanidad prevé que gracias a la red de hospitales los pacientes obtendrán los siguientes beneficios: el tratamiento será coordinado, el hospital proveerá una atención total (desde la consulta con el especialista, pasando por la hospitalización hasta la rehabilitación), mejorará el acceso a la atención nocturna y festiva (menos esperas en urgencias), etc.

En abril de 2017 fueron aprobados cambios en la ley farmacéutica, según los cuales únicamente los farmacéuticos habilitados para ejercer la profesión podrán abrir nuevas farmacias. Tendrán que trabajar por cuenta propia, como autónomos o en sociedad y el objeto de su actividad será sola y exclusivamente la farmacia (principio “farmacia para farmacéuticos”). La ley contiene restricciones demográficas y geográficas para las nuevas farmacias, es decir ha de haber una farmacia para cada 3000 personas y la distancia entre dos establecimientos ha de ser de al menos 1 km. Además, un dueño podrá llevar un máximo de cuatro farmacias.

Sistema de pensiones

Reducción de la edad de jubilación, al igual que el programa 500+, fue una de las principales promesas electorales de Ley y Justicia. El Presidente de la República presentó un proyecto de ley al respecto en otoño de 2015, cumpliendo asimismo su propia promesa electoral. La ley fue aprobada en noviembre de 2016 y entrará en vigor el 1 de octubre de 2017 (se ha dado un tiempo a la Seguridad Social para adaptar los sistemas informáticos, etc.). Según la ley, la edad de jubilación será reducido a los 60 años para las mujeres y 65 para los hombres (la ley no obliga a jubilarse una vez alcanzada dicha edad). Los cambios afectan tanto a las personas aseguradas en el sistema universal de la Seguridad Social, como a los agricultores. Los costes que la reforma supondrá para los presupuestos del Estado se estiman en unos 10-15 mil millones de zlotys al año.

Dicha reforma derogó los cambios aprobados en 2012 por el anterior gobierno que preveían una progresiva subida de la edad de jubilación hasta los 67 años, tanto para hombres como para mujeres (suponiendo que los hombres la alcanzarían en 2020, mientras que las mujeres en 2040). El gobierno de PO y PSL lo hizo en contra de la voluntad de la sociedad, así que no es de extrañar que la propuesta de Ley y Justicia de rebajar la edad de jubilación a los 60 años para las mujeres y 65 para los hombres ha tenido muy buena recepción social. Según indica una encuesta de CBOS (octubre 2016), el 84% de los encuestados la apoya (el 57% de ellos lo hace con firmeza), frente a un 12% que está en contra. Los principales partidarios de rebajar la edad de jubilación son los



obreros cualificados y no cualificados (90-92%) y los agricultores (98%) y los principales adversarios son los gerentes y especialistas (28%) y la patronal (29%).

En diciembre de 2016 fue aprobada una ley que aumentó las pensiones más bajas. Hasta entonces la pensión más baja era de 882 zlotys (440 euros aprox.). Desde 1 de marzo de 2017 la pensión mínima, la prestación por incapacidad total y la prestación familiar subieron a 1000 zlotys. De esta manera fue alcanzado el nivel de la mitad del salario mínimo. El derecho a la pensión mínima fue otorgado a las mujeres con al menos 20 años trabajados y a los hombres con al menos 25 años trabajados.

Al mismo tiempo, también en diciembre de 2016, fue aprobada otra ley que rebajó las pensiones a los ex funcionarios de los servicios de seguridad de la República Popular de Polonia. Algunos de ellos habían cobrado unas pensiones muy elevadas (a veces incluso 10 mil zlotys), mucho más altas de la pensión media (actualmente 2 mil zlotys aproximadamente), lo cual era socialmente percibido como una evidente injusticia. Lo más perturbador fue el hecho que los antiguos funcionarios el régimen comunista tenían pensiones mucho más altas que los activistas de la oposición anitcomunista en los tiempos de la República Popular. Según esta ley, las pensiones de estos funcionarios no pueden superar la pensión media pagada por la Seguridad Social (en junio de 2016 la pensión media era de 2053 zlotys, renta por incapacidad laboral - 1543 zlotys y prestación familiar 1725 zlotys). Las prestaciones revisadas serán pagadas a partir de 1 de octubre de 2017. La rebaja en las pensiones afecta a cerca de 32 mil personas y supondrá más de 500 millones de zlotys de ahorro para las arcas del Estado.

Finalmente, conviene mencionar al Programa de la Construcción de Capital en el marco de la Estrategia para el Desarrollo Responsable. Así, se prevé crear dentro del tercer pilar del sistema de pensiones Programas de Capital de empleados e individuales, de carácter universal y voluntario. Este pilar se encuentra subdesarrollado, solamente 380 mil personas utiliza planes de pensiones de empleados, mientras que con el programa se pretende aumentar este número. En cuanto al segundo pilar, basado en los llamados Fondos Abiertos de Pensiones (OFE) que demostraron ser inefectivos debido al nivel muy bajo de las pensiones que generaron, se prevé traspasar el 75% de sus activos (en forma de acciones polacas) a cuentas individuales de pensiones dentro del tercer pilar, y los 25% restantes (en forma de activos líquidos distintos a acciones polacas) al Fondo de Reserva Demográfica, al mismo tiempo que serán adscritas a subcuentas en la Seguridad Social. Este plan afecta a aquellos activos que se quedaron en los OFE después de que el gobierno de PO y PSL trasladara el 51,5% de los activos de los OFE a la Seguridad Social (primer pilar). El programa será preparado en 2017 y puesto en marcha durante los años 2018-2019.



Economía y finanzas

Estrategia para el Desarrollo Responsable

En febrero de 2017 el gobierno aprobó la Estrategia para el Desarrollo Responsable, que constituye un desarrollo del Plan del Desarrollo Responsable (el Plan de Morawiecki), presentado en febrero de 2016. La estrategia fue elaborada por el Ministerio de Fomento en colaboración con otros ministerios y marca las direcciones del desarrollo de Polonia a medio y largo plazo, es decir hasta 2020 con perspectiva hacia 2030.

La estrategia se centra en tres objetivos: (I) un crecimiento económico constante, cada vez más basado en el conocimiento; (II) un desarrollo socialmente sensible y territorialmente sostenible; y (III) un Estado y unas instituciones efectivas. El resultado esperado es el crecimiento de la riqueza de los polacos y disminución del número de personas en peligro de pobreza y exclusión social. Se prevé que la renta media de los hogares crezca hasta un 70-80% de la media de la UE hasta 2020 y que se acerque a esta media hacia el 2030, al mismo tiempo que se equilibren las rentas en las distintas regiones del país.

La estrategia hace hincapié en fomentar la modernización e innovación en la economía polaca. Durante los últimos 25 años el desarrollo y el crecimiento de Polonia se basaban en bajos costes laborales (mano de obra barata), pero estas fuentes se están agotando. Aún demasiadas empresas compiten solamente con un precio más bajo y demasiado pocas introducen innovaciones al mercado. Mientras tanto, el mundo está entrando en la etapa de la cuarta revolución industrial (la llamada Industria 4.0), basada en la digitalización, robotización, mecanización, automatización etc. Así, la estrategia señala una serie de proyectos innovadores emblemáticos, tales como coche eléctrico, E-bus, Luxtorpeda 2.0, Batory, Żwirko i Wigura (diseño y construcción de vehículos eléctricos, materiales rodantes, barcos y drones en Polonia, Ciberparque Enigma (ciberseguridad), Telemedicina, Centro del Desarrollo de Biotecnología, productos médicos (robot médico polaco, fármacos genéricos y biosimilares), Eco-construcción, muebles, mina inteligente etc.

En cuanto al ya mencionado desarrollo territorialmente sostenible y equilibrio entre las distintas regiones del país, servirá a este propósito el paquete de apoyo a las ciudades medianas, presentado en abril de 2017. Afecta a ciudades de más de 20 mil habitantes y de 15 mil en el caso de ciudades-capitales de los *powiat* (unidad de administración local de segundo nivel), excluyendo a las capitales de las voivodías - actualmente se trata de 255 localidades en toda la geografía polaca, de las cuales 122 necesitan apoyo especial dada su situación socioeconómica. Los



principales elementos del paquete son: ayuda de los fondos europeos, preferencias en ubicar las inversiones y facilitar la accesibilidad a los Fondos de las Inversiones de los Gobiernos Locales, gestionados por el Fondo Polaco de Fomento. El apoyo de los programas operativos del Estado gestionados por el Ministerio de Fomento alcanzará cerca de 2,5 mil millones de zlotys procedentes de los fondos europeos para los años 2014-2020.

La estrategia será realizada no solamente a nivel estatal, pero también regional. En marzo de 2017 tuvo lugar en Varsovia el Congreso de los Innovadores de Europa Central y del Este. Además de los start-up's, grandes consorcios, economistas y ONGs, participaron en él los primeros ministros del Grupo de Visegrad que firmaron la llamada declaración de Varsovia sobre estrechar la cooperación regional en investigación, tecnología, innovación, digitalización etc. Otros proyectos regionales previstos en el marco de la estrategia son: construcción de las autovías Vía Báltica (desde Polonia, por Lituania y Letonia hasta Estonia) y Vía Carpatia (desde Lituania hasta Grecia, atravesando siete países de la Unión Europea, incluyendo las voivodías del este de Polonia) o los planes de crear en Polonia un centro de envíos y comercio del gas para los países de Europa Central y del Este. Estas actividades constituyen una oportunidad para la cooperación económica y relaciones mutuas en el marco de la iniciativa de Trimar (Báltico, Adriático y el Mar Negro).

Constitución para los Negocios y paquete para empresarios

Una de las prioridades de la Estrategia para el Desarrollo Responsable es el desarrollo del emprendimiento, de microempresas y PYMEs, que constituyen el 90% de todas las empresas en Polonia. Así, el Ministerio de Fomento ha preparado la mayor desde 1989 reforma del derecho económico, contenida en dos paquetes: “100 cambios para las empresas” y la Constitución de los Negocios. Ambos tienen por objetivo liberar el potencial de los empresarios polacos, hasta ahora limitado por diversos obstáculos legales, administrativos etc.

El paquete “100 cambios para las empresas” introduce al derecho polaco soluciones que pretenden eliminar las limitaciones más molestas para los empresarios. Desde 1 de enero de 2017 parte los cambios están en vigor, entre ellos la cláusula de la permanencia de la ley; elevación de los límites de los ingresos netos de venta de bienes, productos y operaciones financieras hasta los cuales los contribuyentes pueden llevar los libros de entradas y salidas (de 1,2 a 2 millones de euros); elevación de los límites de los ingresos que posibilitan una contabilidad simplificada (de 150 a 250 mil euros); prohibición de un control fiscal repetido sobre la misma materia, etc. Estos cambios fueron introducidos mediante la llamada ley de desregulación que supondrá ahorros para los empresarios de rango de 500 millones de zlotys al año.



En marzo de 2017 el Parlamento aprobó otras dos leyes del paquete “100 cambios para las empresas”, concretamente una enmienda al Código de Procedimiento Administrativo y el llamado paquete de acreedores que entraron en vigor el 1 de junio de 2017. La primera de ellas prevé una mayor relación de partenariado entre el Estado y el ciudadano (gracias al principio de una interpretación favorable de la ley y mediación), aceleración de los trámites burocráticos (introducción del silencio administrativo) y adecuación de las sanciones a la infracción. Por su parte, el paquete de acreedores posibilitará a las empresas una mejor comprobación de la credibilidad financiera, lo cual facilitará liquidar de las deudas y desatascar los pagos.

El objetivo de la Constitución para los Negocios es la realización del principio constitucional de la libertad de la actividad económica que hasta ahora era incompleta. El elemento principal de la Constitución para los Negocios - la ley de los empresarios (en febrero su proyecto fue puesto bajo debate público) - pretende introducir una serie de principios beneficiosos para los negocios: el principio de “lo que no está prohibido por ley, está permitido”, el principio de presunción de la honestidad del empresario, el principio de proporcionalidad (la administración no puede imponer cargos injustificados al empresario), el principio de la responsabilidad de los funcionarios en caso de infracción de la ley, un “alivio para empezar” (los empresarios noveles serán exentos de cotizar a la seguridad social durante los primeros 6 meses), la actividad no registrada (las empresas más pequeñas, cuyos ingresos mensuales no exceden la mitad del salario mínimo no tendrán que registrarse) etc.

En el futuro se prevé introducir los siguientes elementos del paquete “100 cambios para las empresas”, entre ellos simplificar la herencia de una empresa familiar tras la defunción de su dueño, acortar el periodo de almacenar la documentación de los empleados (de 50 a 10 años) y su digitalización, introducir una forma básica de sociedad anónima adaptada a las necesidades de los start up’s etc. Las consecutivas leyes que componen la Constitución para los Negocios simplificarán el sistema tributario (eliminarán el papeleo, unificarán los formularios, simplificarán la contabilidad de los costes), crearán una comisión conjunta del gobierno y los empresarios, la oficina del defensor del empresario, u punto de información para los empresarios etc.

Salarios e impuestos

Desde 1 de enero de 2017 el salario mínimo de los asalariados con un contrato laboral es de 2.000 zlotys (aprox. 500 euros) - 150 zlotys más que el año anterior, cuando era de 1.850 zlotys. Esta cuantía equivale a casi el 50% del salario medio en el sector privado (que según el INE polaco en enero de 2017 fue de 4.277 zlotys). También desde 1 de enero de 2017 la retribución mínima por hora laboral es de 13 zlotys (aprox. 3,2 euros) brutos, aplicable a los contratos por obra y servicio,



personas físicas y autónomos. Antes, los contratos civiles (p.ej. por obra y servicio), que afectan a cerca de 1,3 millones de personas, ofrecían muy poco por hora trabajada (de entre 5 y 6 zlotys, 1,5 euro), por lo cual estos sueldos eran inferiores al salario mínimo. Dado que no todos los patronos respetan la nueva normativa sobre la retribución mínima por hora, se están llevando a cabo controles masivos. Los inspectores controlan tanto si se pagan al menos 13 zlotys por hora, como también si no se abusa de los contratos civiles (los llamados contratos basura) cuando deberían ser laborales. Un primer control conlleva una llamada de atención, el segundo - en caso de que las irregularidades persistan - puede resultar en una demanda judicial y la multa podría alcanzar hasta 30 mil zlotys.

Desde 1 de enero de 2017 la cuota libre de impuestos es de 6.600 zlotys anuales, el doble que el año anterior (3.091 zlotys). La cuota tan baja mantenida por el anterior gobierno significaba en la práctica que eran imponderables los ingresos mínimos para subsistir, lo cual en otoño de 2015 fue declarado por el Tribunal Constitucional como inconstitucional. La nueva cuota beneficiará a más de 3 millones de polacos con ingresos más bajos (pensionistas, estudiantes etc.). Personas que ganan hasta 6.600 zlotys anuales no pagarán el impuesto sobre la renta. Para los contribuyentes que ganan más, pero menos de 11 mil anuales, la cuota irá disminuyendo hasta alcanzar los 3.091 zlotys. Las personas cuyos ingresos son de entre 11 mil y 85.528 zlotys pagarán impuestos como hasta ahora con la cuota libre de 3.091 zlotys. Por encima de 85.528 zlotys la cuota libre irá disminuyendo progresivamente, mientras que por encima de 127 mil zlotys no habrá cuota libre.

La cuota libre de impuestos de 6.600 zlotys supone un compromiso entre la intención de garantizar un mínimo de justicia social y las posibilidades actuales de las arcas del Estado. Su coste para el Estado será de aproximadamente mil millones de zlotys al año. Su subida a 8.000 zlotys, anunciada en la campaña electoral y reclamada por la oposición, sería al día de hoy una carga demasiado pesada para los presupuestos. No se descarta, sin embargo, otras subidas de la cuota libre en el futuro, siempre y cuando se asegure ingresos suficientes del Estado (por ejemplo sellando el sistema fiscal).

Desde 1 de enero de 2017 queda rebajado de un 19% a un 15% el tipo de gravamen de impuesto sobre sociedades para pequeñas empresas, es decir aquellas cuyos ingresos no exceden 1,2 millones de euro. También es aplicable a empresas de nueva creación. En total beneficiará a cerca del 90% de los pagadores del impuesto sobre sociedades, es decir casi 400 mil empresas. El coste para el Estado será de 270 millones de zlotys, pero se ha introducido también normativas para sellar el sistema fiscal, lo cual compensará esta diferencia.



En 2017 fue introducida también una importante facilidad a la hora de hacer declaración de la renta. Según la ley aprobada en marzo de 2017, los 13 millones de contribuyentes pueden hacer la declaración de la renta de la manera más sencilla posible. Basta con mandar una solicitud a la Hacienda Tributaria, la cual a base de la información de dicha solicitud y de la que le facilitará la empresa o instituciones, hará la declaración y la mandará al contribuyente en el plazo de 5 días para su aceptación. Esta nueva forma de hacerlo, todo vía Internet, será de gran comodidad para los contribuyentes, pues les ahorra tiempo y eliminará el riesgo de cometer errores.

Los presupuestos del Estado - sellar el sistema fiscal

Una de las principales críticas por parte de la oposición hacia los programas sociales del gobierno (p.ej. Familia 500+, Vivienda+, medicamentos gratuitos para los mayores, subida de la cuota libre de impuestos etc.) y económicos (p.ej. bajada de impuestos para pequeñas empresas) era la supuesta falta de fondos para financiarlos. En efecto, es una gran carga para las arcas del Estado (el coste anual del programa Familia 500+ es de 22-22 mil millones de zlotys, el de la bajada de la edad de jubilación es de 10-15 mil millones de zlotys), pero estas adicionales expensas pueden ser cubiertas por ingresos adicionales, que hasta ahora - durante la coalición de PO y PSL - el Estado perdía a causa de diversos fraudes y malversaciones, tales como evasión de impuestos (la llamada agresiva optimización fiscal) o estafas del IVA (los llamados carousels del IVA). Cada año el Estado perdía así miles de millones de zlotys, según diferentes estimaciones entre 10 y 40 mil de millones por el impuesto sobre sociedades y de 40 a 55 mil de millones por el IVA. Así, los fondos que se perdían cada año de esta manera bastarían para financiar el programa Familia 500+ dos o tres veces.

A causa de ello, nada más ganar las elecciones el gobierno de Ley y Justicia comenzó una intensa labor enfocada a sellar el sistema fiscal. En agosto de 2016 entró en vigor el llamado paquete de carburantes, una serie de soluciones destinadas a reducir la zona gris en el mercado de carburantes líquidos, a la que corresponde hasta un 30% del mercado). Ya en los primeros meses el paquete empezó a traer medibles resultados. Así, creció bruscamente el uso de carburantes procedentes de fuentes legales - en agosto en un 29%, en septiembre en un 29% y en octubre en un 17% respecto a los respectivos meses del año anterior (datos de la Organización Polaca de Industria y Comercio Petrolífero). Lo corroboran también las compañías Lotos y Orlen, que en el tercer y cuarto trimestre de 2016 anotaron una subida de venta de carburantes y gasóleo de entorno al 20-25%.

En cuanto a otras actividades enfocadas a sellar el sistema fiscal, a mediados de 2016 el Ministerio de Finanzas introdujo el llamado fichero de control único (informatización del control de los libros fiscales). Desde 1 de marzo de 2017 inició su actividad la administración de tesorería que consolida



la administración tributaria, el control fiscal y la administración aduanera que hasta ahora funcionaban por separado. En abril y mayo de 2017 entró en vigor el llamado paquete de transporte, una ley que regula las obligaciones en el transporte de mercancías por carretera que pueden inducir a fraude fiscal (carburantes, alcohol, tabaco etc.), como también sanciones por infringirlas.

Hablando de sanciones, hay que mencionar que el 1 de marzo de 2017 entró en vigor una enmienda al Código Penal preparada por el Ministerio de Justicia que prevé duras penas por facturas con IVA ficticias, su falsificación y modificación para usarlas posteriormente como verídicas (por facturas por 5 millones de zlotys la pena será de mínimo tres años de cárcel, mientras que si el importe supera 10 millones, serán de entre 5 y 25 años). Penas tan duras están motivadas por la gran escala de las estafas de este tipo: en 2013 los controles fiscales detectaron facturas ficticias por 19 mil millones de zlotys, en 2014 por 33 mil millones y en 2015 hasta 81 mil millones.

Es solamente el comienzo de lucha contra los crímenes fiscales, pero los primeros efectos positivos están ya visibles. Se estima que en 2016, gracias a la reducción de la brecha en el IVA los ingresos del Estado aumentaron en 4,2 mil de millones de zlotys. Durante el presente año es aún pronto para una evaluación, puesto que una visión completa sobre el ritmo de la mejora en la recaudación de impuestos será visible dentro de unos meses. Conviene señalar, sin embargo, que entre enero y febrero de 2017 los ingresos por los impuestos crecieron más de un 25% frente al mismo periodo del año anterior, de lo cual los ingresos por el IVA crecieron un 40% (9,6 mil millones de zlotys) respecto al año anterior. Crecieron también los ingresos por impuestos sobre personas físicas y sociedades, sobre consumos específicos (alcohol y tabaco) y sobre juegos (en un 5-7%). En una perspectiva algo más larga, concretamente entre los años 2017-2019 el gobierno espera que las acciones emprendidas para sellar el sistema fiscal se traducirá en el incremento de ingresos fiscales de entre 22 y 33 mil millones de zlotys.

En general, en lo respecta la situación de las arcas del Estado, se puede decir que ésta es buena y avala la disciplina del gobierno en las finanzas públicas. En 2016 el déficit alcanzó cerca de 46 mil millones de zlotys (el 2,8% del PIB), es decir se mantuvo por debajo del límite exigido por la UE (un 3% del PIB). A finales de febrero de 2017 los presupuestos generales indicaban casi 0,9 mil millones de zlotys de superávit (en el mismo periodo del año anterior hubo un déficit de más de 3 mil millones). Se espera que en 2017 el déficit será de 59 mil millones de zlotys aproximadamente (el 2,9% del PIB), lo que la oposición intenta presentar como algo alarmante. Cabe recordar entonces que durante el gobierno de PO-PSL el déficit también fue alto y claramente superaba el límite del 3% del PIB establecido por la UE: 50 mil millones de zlotys en 2009 (3,7% del PIB), 85 mil millones en 2010 (6% del PIB), o 56 mil millones en 2011 (3,7% del PIB), para mencionar



solamente algunos ejemplos, lo cual en los años 2009-2015 llevó a la UE a incluir a Polonia en el procedimiento del déficit excesivo.

Productos financieros tóxicos

Durante muchos años los bancos concedían créditos hipotecarios indexados o denominados en francos suizos sin informar debidamente a sus cliente sobre el riesgo que supone el cambio de divisa, es decir que en función del cambio entre el franco suizo y el zloty la cuantía que el cliente debe devolver al banco (el crédito ha de ser pagado en zlotys) puede aumentar significativamente. En enero de 2015 tuvo lugar un brusco fortalecimiento del franco suizo frente al zloty lo cual se tradujo a una gran subida de las mensualidades de las hipotecas y el endeudamiento total de las personas afectadas por los llamados créditos de francos. En 2016 fueron afectadas unas 900 mil personas con un total de 535 mil créditos por el valor de 137 mil millones de zlotys.

En relación a lo antedicho, a lo largo de 2015 y 2016 surgían diferentes ideas para solucionar el problema de los créditos de francos, entre ellos cambiar la divisa a zlotys, cuyo coste para los bancos se estimó en 21-22 mil millones de zlotys (según el Banco Nacional de Polonia) o 30-40 mil millones de zlotys (según la Cancillería del Presidente de la República). En enero de 2017 fue convocada en Sejm (cámara baja del Parlamento) una subcomisión especial para evaluar tres proyectos referentes a los créditos en divisas extranjeras, presentados por el Presidente y dos partidos de la oposición (PO y Kukiz´15). El proyecto presidencial prevé que los bancos tendrían que devolverles a sus clientes (con intereses) la diferencia entre el *spread* aceptable y el que realmente fue aplicado a la hora de convertir las mensualidades de francos a zlotys (habitualmente al alza). El proyecto de PO propone la posibilidad de convertir la totalidad del crédito a zlotys según el cambio del día del contrato de reestructuración y calcular la diferencia entre el valor del crédito convertido y el importe del endeudamiento que la persona tendría en este momento si en un futuro contraería un crédito en zlotys (los bancos anularían parte de este importe). El proyecto de Kukiz´15, por su parte, propone tratar los créditos en divisas extranjeras como si desde el principio fueran en zlotys. En abril de 2017 la Comisión de la Supervisión Financiera estimó los costes que tendría cada uno de estos proyectos para los bancos: 9,1 mil millones de zlotys el proyecto presidencial), 11,1 mil millones de zlotys (el proyecto de PO) y 52,8 mil millones de zlotys (el proyecto de Kukiz´15). A modo de referencia, los beneficios que alcanza el sector bancario polaco en los últimos años rondan 15-16 mil millones de zlotys al año.

Otro problema serio son las llamadas polizo-fondos (pólizas de vida con un fondo de capital de seguros) que los bancos y compañías de seguros vendían masivamente a sus clientes (sobre todo en los años 2009-2013) sin informarles de los muy elevados costes de liquidación de estos polizo-



fondos que podrían suponer la pérdida de hasta el 80-90% de los recursos financieros aportados. El problema de polizo-fondos afecta a 5 millones de polacos y se estima en más de 50 mil millones de zlotys. En marzo de 2017 en el Ministerio de Justicia tuvo lugar la primera reunión de un equipo de trabajo que se va a dedicar a los abusos relacionados con la venta de los polizo-fondos. En la reunión participaron también los representantes de Ministerio de Finanzas, de la Oficina del Vocero de Finanzas, de la Oficina de la Protección de la Competitividad y de los Consumidores, de la Oficina de la Comisión de la Supervisión Financiera, de la Asociación “Atados a la póliza”, como también letrados de los bufetes que asesoran y ayudan a los afectados. Durante la reunión fueron presentadas propuestas para modificar algunas leyes con el fin de facilitar a los clientes de las compañías de seguros presentar las reclamaciones, agilizar el funcionamiento de las demandas judiciales grupales, prevenir el bloqueo de los contenciosos por las aseguradoras, otorgar los derechos de los consumidores a los pequeños empresarios, definir qué es y qué no es un producto permitido de seguros etc. Se consideró también introducir un límite legal de las penalizaciones en caso de rescindir el contrato de seguro por el cliente, limitar las comisiones, introducir un listado de productos de seguros que no pueden ser ofertados a los consumidores etc.

Finalmente, cabe mencionar también el escándalo de Amber Gold. El funcionamiento durante varios años de una pirámide financiera (2009-2012) resultó en pérdidas de más de 850 mil millones de zlotys por cerca de 19 mil personas, algunas de las cuales perdieron los ahorros de toda la vida. La compañía Amber Gold fue creada y funcionó durante el gobierno de PO-PSL, pero las autoridades de entonces no tomaron ninguna medida real para aclarar el asunto. Tales medidas no fueron tomadas hasta después de las elecciones ganadas por Ley y Justicia. En marzo de 2016 en los juzgados de Gdańsk fue iniciado el juicio por el caso de Amber Gold. Después, en septiembre de 2016 inició su funcionamiento una comisión de investigación parlamentaria con el propósito de averiguar la regularidad y legalidad de las acciones de los órganos y las instituciones públicas hacia los sujetos que formaban parte del grupo Amber Gold (se trata, por ejemplo, de las acciones y negligencias ocurridas durante el gobierno de PO-PSL, posibles relaciones de entre Amber Gold y la política etc.). La comisión ha interrogado ya a los ex presidentes del Banco Nacional de Polonia y de la Comisión de la Supervisión Bancaria entre otros, y tiene intención de interrogar también al ex primer ministro, Donald Tusk.



Seguridad y justicia

Fuerzas armadas

En los últimos años, sobre todo tras la agresión de Rusia en Ucrania (en primavera de 2014), la seguridad en Europa empeoró significativamente. Los reflejan las encuestas sobre la opinión pública. Según un sondeo de CBOS (marzo de 2017), que hizo referencia también a las encuestas anteriores, para la mayoría de los encuestados entre los años 1992 y 2013 no hubo peligro para la independencia de Polonia. Sin embargo, en abril de 2014 y tras los acontecimientos en Ucrania, casi la mitad de los encuestados (47%) opinó que tal peligro existía, mientras que el 41% opinó lo contrario. Actualmente la proporción es inversa: 47% está convencida que no existe ahora mismo ningún peligro para la independencia de Polonia, mientras que un porcentaje algo menor (41%) sí perciben tal peligro.

En abril de 2017 el Ministro de Defensa Nacional esbozó el plan general de aumentar las Fuerzas Armadas de la República de Polonia, según el cual hasta 2019 el ejército polaco contará con más de 150 mil soldados, mientras que después del periodo 2020-2022 lo efectivos alcanzarán 200 mil soldados.

Una novedad importante, que supondrá un fortalecimiento del ejército polaco, será el Ejército de la Defensa Territorial. En noviembre de 2016 fue aprobada una enmienda de la ley del servicio militar obligatorio según la cual dicho ejército será el quinto tipo de las fuerzas armadas, junto con la infantería, aviación, marina y fuerzas especiales. Podrán servir en él los militares y civiles, hombres y mujeres. El servicio durará de entre uno y seis años y la gran parte del adiestramiento tendrá lugar en días no laborales (uno o dos fines de semana al mes entre septiembre y junio, de media de 20 días al año, y 9-10 días durante el verano. El objetivo es contar con 53 mil activos. Hasta ahora se han presentado 17 mil voluntarios, se prevé que serán 35 mil en 2018 y 53 mil en 2019. Se formarán 17 brigadas. A mediados de 2016 fue creada la Oficina de Creación del Ejército de la Defensa Territorial que hasta finales de 2017 será convertido en el Mando de la Defensa Territorial con sede en Varsovia. Durante 2016 y 2017 serán creadas tres brigadas en la parte este de Polonia (Rzeszów, Białystok, Lublin) y otras tres en las voivodías adyacentes (Ciechanów, Radom, Olsztyn). Hasta finales de 2018 se crearán otras cinco brigadas (Bydgoszcz, Gdańsk, Łódź, Kielce, Cracovia) y en 2019 las últimas seis (Katowice, Opole, Poznań, Szczecin, Wrocław, Zielona Góra). Se prevé completar el sistema hasta 2021.

Según un reciente sondeo de CBOS (marzo 2017), casi la mitad de los encuestados opina que el Ejército de la Defensa Territorial es necesario. Sus partidarios (49%) casi doblan a los oponentes (25%). Los partidarios del Ejército de la Defensa Territorial son con más frecuencia aquellos que



perciben un peligro existente para la independencia de Polonia que los que no lo ven o no tienen una opinión al respecto.

En abril de 2017, además del ya mencionado plan de aumentar los efectivos, el Ministro de Defensa presentó las prioridades referentes a la modernización del ejército polaco en los próximos años. Enumeró tres programas de modernización clave. El primero tiene por objetivo conseguir una sistema de la defensa antiaérea y antimisil “Wista” (Vístula) que se basaría en el sistema americano “Patriot” que ha sido testado en condiciones de combate (la firma del contrato está prevista para este año, mientras que la entrega de los primeros sets está planificada para dentro de dos años; además, en el marco de *offset* la mitad de la producción será realizada por la industria armamentística polaca). La segunda prioridad es la compra de lanzamisiles “Homar” de 300 kms de alcance (las negociaciones con los gobiernos de los EEUU e Israel están en un estado avanzado). El tercer programa, bajo el criptónimo “Orka”, prevé la compra de tres submarinos modernos para la Marina (la firma del contrato está prevista para este año, la entrega a lo mejor dentro de unos años). Además, en febrero de 2017 fue convocado un concurso para la compra de 16 helicópteros para el ejército polaco. El ministro anunció también la creación de los llamados ejércitos cibernéticos.

Para cumplir con estos y otros objetivos es imprescindible una adecuada financiación del ejército polaco. En los Presupuestos Generales para el año 2017 los gastos en defensa suponen un 2% del PIB, es decir lo que está estipulado entre los estados aliados en el marco de la OTAN (no todos lo cumplen). Se está considerando vincular los gastos en defensa en un año al PIB del mismo año (y no al anterior, como ahora). El resultado sería un aumento real en los gastos en el ejército sin el cambio nominal (2% del PIB). Se habla también de subir los gastos en defensa al 3% del PIB, siempre y cuando lo permitan las finanzas públicas.

El año 2017 supone para Polonia un hito debido al inicio de la estancia en el país de las fuerzas armadas aliadas, es decir de las tropas estadounidenses y de la OTAN. Los primeros soldados americanos llegaron a Polonia en enero de 2017. Se trata de una parte del Grupo de Brigadas de Combate Acorazado que estará localizada en la parte oeste de país (Bolesławiec, Skwierzyna, Świętoszów, Żagań). Además estacionarán en Powidz los soldados americanos de la Brigada de la Aviación de Combate. En marzo y abril de 2017 la OTAN colocó cerca de 4 mil soldados de tropas multinacionales en Polonia, Lituania, Letonia y Estonia (4 grupos de batallones), lo cual supone el cumplimiento de los acuerdos pactados en la cumbre de la OTAN celebrada en Varsovia en julio de 2016 sobre el refuerzo del flanco este de la OTAN. Por lo que concierne a Polonia, los soldados de la Alianza (americanos, británicos y rumanos) estacionarán en la parte este del país, en los



alrededores de Orzysz, cerca de istmo de Suwałki de importancia estratégica para la OTAN. Por su parte, en Elbląg será creado el multinacional mando de divisiones que coordinará los antedichos cuatro grupos de batallones de la OTAN. En total, las unidades americanas y de la OTAN presentes en Polonia según el criterio de la rotación permanente contarán con cerca de 7 mil soldados. Por su parte, Polonia enviará sus soldados a Letonia, Bulgaria y Rumanía.

Polonia participa también en la construcción del escudo antimisil o una base de interceptores tierra-aire dentro del marco del sistema americano de defensa antimisil diseñado para proteger a los EEUU y los aliados de la OTAN de los misiles balísticos procedentes del Oriente Medio. En mayo de 2016, cuando el elemento rumano del escudo alcanzó la operatividad, fue iniciada la construcción del elemento polaco, es decir una base militar americana en Redzikowo (Pomerania) que será operativa en 2018.

Crisis migratoria y la actividad antiterrorista

La seguridad en Europa empeoró bastante en los últimos años a causa de la crisis migratoria o un masivo e incontrolado influjo de inmigrantes y refugiados de Asia y África a Europa. Su culminación tuvo lugar en 2015 cuando llegaron a Europa más de un millón de personas, sobre todo musulmanes (de Siria, Iraq, Afganistán, Pakistán, Eritrea, Nigeria etc.). Poco después comenzaron en Europa - y duran hasta hoy en día - los atentados terroristas a mano de los islamistas radicales. En 2015, 2016 y 2017 varios sangrientos atentados tuvieron lugar en Francia, Bélgica, Alemania, Gran Bretaña y Suecia, es decir en los países donde más inmigrantes hay. En estos países subió significativamente la tasa de delitos cometidos por los inmigrantes (robos, actos de violencia, agresiones con armas, violaciones, destrozos de propiedad etc.). La policía ha perdido control sobre muchos barrios habitados por los inmigrantes musulmanes. Todo ello disminuyó significativamente el nivel de seguridad. Lo atestigua el estado de emergencia en Francia que fue introducido en otoño de 2015 (tras los atentados en París) y que está siendo prolongado continuamente (al día de hoy hasta julio de 2017).

El gobierno de Ley y Justicia, al igual que los gobiernos de algunos otros países (el Grupo de Visegrad, entre otros), renunció en mecanismo de reparto de los inmigrantes. Polonia provee a los necesitados con ayuda *in situ* (sobre todo en Siria, pero también el Líbano donde hay 1,5 de refugiados sirios), puesto que según el gobierno es la forma más efectiva de ayudarles. Primero, hace posible que estas personas vayan volviendo progresivamente a una vida normal en su propio país. Segundo, la ayuda *in situ* es mucho más efectiva que el costoso transporte de los afectados a otro país. En 2016 Polonia destinó casi 120 mil millones de zlotys a la ayuda a los necesitados en Siria (cuatro veces más que el año anterior). En abril de 2017 el gobierno informó que iba a



participar en otro proyecto de ayuda humanitaria para Siria y donará 4 millones de zlotys para la reconstrucción de las casas en Aleppo.

En relación al aumento del riesgo terrorista en Europa, en junio de 2016 fue aprobada la ley sobre las acciones antiterroristas (el gobierno de PO-PSL llevaba trabajando desde 2009 sobre una ley similar pero finalmente no la llevó a cabo). La nueva ley, preparada por el Ministerio de Asuntos Interiores y Administración, era importante para proporcionar la seguridad a los participantes de la cumbre de la OTAN en Varsovia, como también de las Jornadas Mundiales de la Juventud en Cracovia adonde vinieron casi 3 millones de personas de todo el mundo. La ley antiterrorista proveyó a los cuerpos con herramientas necesarias para reaccionar rápida y efectivamente a las amenazas. La Agencia de la Seguridad Interior obtuvo un amplio acceso a las bases de datos (al secreto bancario entre otros). La ley permite, en caso de necesidad, control operativo de extranjeros durante tres meses o más (pinchar las llamadas, vigilancia, control de correspondencia etc.), bloqueo de llamadas telefónicas y acceso al Internet, detención durante 14 días de personas sospechosas de terrorismo (detención y registros pueden tener lugar durante las 24 horas del día y no solamente de 6 a 22 horas, como hasta ahora), expulsión inmediata del país de los extranjeros que supongan un peligro, cierre temporal de fronteras, prohibición de fiestas masivas etc. También fue introducida la obligación de registrar las tarjetas telefónicas de prepago (anónimas hasta ahora), penas por falsas alarmas de bombas (al menos 10 mil zlotys y de 6 a 8 meses de cárcel), penas a los terroristas (por ejemplo hasta 5 años de cárcel por participar en un entrenamiento terrorista), etc. No se han cumplido los temores de la oposición que la ley restringiría los derechos y libertades de la ciudadanía. Al contrario, está trayendo resultados positivos - ha permitido expulsar de Polonia a varios ciudadanos de otros países sospechosos de terrorismo (que intentaban, por ejemplo, comprar armas de forma ilegal); bajó también el número de falsas alarmas de bombas (en un 60%).

Según una encuesta de CBOS (septiembre de 2016), según el 44% de los encuestados las autoridades polacas están bien preparadas para prevenir los ataques terroristas (un 33% opina lo contrario). Varios meses antes, antes de la aprobación de la ley antiterrorista, solamente un 20% percibía las autoridades polacas como bien preparadas, frente al 63% que opinaba lo contrario. Fueron similares los resultados de 2013 y 2015 (el 26-28% opinaba que las autoridades estaban bien preparadas, el 55-58% era de opinión contraria). Para aumentar su seguridad la mayoría de las personas estarían dispuestas a aceptar controles intensificados en las fronteras, aeropuertos y estaciones de tren (90%), endurecimiento de las regulaciones migratorias (78%) y costes adicionales relativos a la seguridad (52%).



Policía y otros cuerpos

En enero de 2016 fue aprobada una enmienda a la ley sobre la policía y las leyes relativas a otros cuerpos. Se trataba de ejecutar la sentencia del Tribunal Constitucional de julio de 2014 que cuestionaba algunas regulaciones acerca de las técnicas operativas de la policía y otros cuerpos, incluido el control operativo (vigilancia, control de correspondencia etc.) y el acceso a los datos de telecomunicación (listado de llamadas telefónicas, datos de localización de un dispositivo móvil, el IP de los ordenadores etc.). El gobierno de PO-PSL no ejecutó dicha sentencia lo cual desde febrero de 2016 podía haber resultado en una parálisis de la policía y otros cuerpos afectados por la enmienda (Guardia de Fronteras, Gendarmería Militar, Agencia de Seguridad Interior, Agencia de Inteligencia, Servicio de Contrainteligencia, Inteligencia Militar, Oficina Central de Anticorrupción, Aduanas, control fiscal). Los oponentes de la enmienda (llamada por ellos “ley de vigilancia”) opinaban que la policía y otros cuerpos obtuvieron demasiadas prerrogativas. Por su parte, sus partidarios apuntaban a que la ley ordena y limita las prerrogativas de la policía y otros cuerpos, por ejemplo, el control operativo no puede durar más de 18 meses o la obtención de datos de telecomunicación ha de estar sujeta al control judicial (en 2014 los cuerpos obtuvieron de los operadores de la telefonía móvil cerca de 2 millones de listados de llamadas fuera del control).

En enero de 2017 entró en vigor la ley sobre el establecimiento del “Programa de modernización de la Policía, la Guardia de Fronteras, el Servicio Nacional de Bomberos y la Oficina de la Protección del Gobierno en los años 2017-2020”. La ley ha sido preparada por el Ministerio de Asuntos Interiores y Administración y permitirá destinar en los años 2017-2020 más de 9 mil millones de zlotys para modernizar las infraestructuras y equipamiento de dichos cuerpos, como también financiar la subida salarial de los funcionarios (desde 1,4 mil millones hasta 3,1 mil millones de zlotys al año). El programa ha de mejorar la efectividad y eficiencia de la policía y otros cuerpos. Los recursos del programa irán destinados también a la construcción de nuevas comisarías (de 418 a 817). Actualmente se encuentran en estado de restitución - en 2016 fueron restituidas 37 comisarías en diferentes pequeñas localidades, mientras que hasta 2017 volverán a trabajar otras 33. Durante las consultas sociales fueron presentadas 176 localidades en las cuales deben ser restituidas las comisarías. Eso tardará hasta 2020.

La reforma del sistema de justicia

El Ministerio de Justicia planea realizar una profunda reforma del sistema de justicia de Polonia, ateniéndose a las soluciones existentes a los países miembros de la UE, como también a las expectativas de los polacos. Según una encuesta de CBOS (marzo de 2017), la mitad de los encuestados (51%) evalúa negativamente el funcionamiento del sistema de justicia en Polonia, de



los cuales uno de cada 8 (12%) afirma que éste funciona muy mal. Poco más de un tercio de los encuestados (36% en total) le da una nota positiva, y solamente un 2% opina que la justicia funciona muy bien. Los principales problemas del sistema de justicia son la duración de los procedimientos (según el 48% de los encuestados), excesiva complejidad de los procedimientos (33%), corrupción entre los jueces (30%) y penas por delitos graves demasiado bajas (23%).

En marzo de 2017 fue aprobada una enmienda de la ley sobre los tribunales ordinarios, preparada por el Ministerio de Justicia. Según la ley que entró en vigor en mayo de 2017, los directores de los tribunales serán nombrados y destituidos por el Ministro de Justicia. Hasta ahora los directores también eran nombrados por el ministro, pero éste tuvo que esperar a los resultados de los concursos convocados por los presidentes de los tribunales. Los procedimientos de estos concursos llevaban mucho tiempo e impedían una ágil asignación de los cargos directivos, lo cual se traducía negativamente a la eficiencia de la gestión de los tribunales. Es por eso que se optó por resignar de los concursos a favor de los nombramientos (recogidos en el código laboral), con el fin de ordenar el sistema y mejorar la gestión de los recursos humanos y financieros de los tribunales. El cambio pretende aliviar la carga gestora de los presidentes de los tribunales, lo cual les dará más tiempo para realizar sus obligaciones relacionadas con la supervisión de la actividad jurisprudencial de los tribunales.

En abril de 2017 los diputados de Ley y Justicia presentaron ante el Sejm (cámara baja del Parlamento) un proyecto de una nueva enmienda de la ley sobre el sistema de los tribunales ordinarios (las nuevas regulaciones entrarían en vigor el 1 de julio de 2017). El proyecto prevé que el Ministro de Justicia podrá nombrar a los presidentes y vicepresidentes de los tribunales de todos los niveles sin tener que pedir referencias sobre los candidatos (actualmente el ministro los nombra tras pedir referencias a las asambleas de los jueces de los diferentes tribunales). Además, el Ministro de Justicia, que actualmente puede destituir a los presidentes de los tribunales durante su mandato a causa de, por ejemplo, un flagrante incumplimiento de sus obligaciones profesionales, obtendría la posibilidad de hacerlo también en otros casos, por ejemplo si se demostrara una excepcionalmente baja efectividad de su trabajo. El proyecto prevé ampliar la declaración de bienes de los jueces e incluir a los directores de los tribunales en la obligación de presentar tal declaración. El proyecto introduce también otros cambios, por ejemplo un reparto equitativo de los juicios entre los jueces y el principio de la asignación al azar de los casos (esto último pretende reducir la influencia informal que tienen los presidentes de los tribunales sobre los fallos mediante una asignación arbitraria de los casos a los jueces según su parecer).



En marzo de 2017 el gobierno aceptó un proyecto del Ministerio de Justicia para enmendar la ley sobre el Consejo Nacional de la Judicatura. En abril tuvo lugar el debate al respecto en el Sejm. La reforma pretende asegurar una mejor verificación de los candidatos al puesto de juez, lo cual mejorará la efectividad de los tribunales y reconstruirá la confianza de los ciudadanos en el sistema judicial. Para este fin es necesario cambiar el modo de nombramiento de los miembros del Consejo Nacional de Judicatura, pues son ellos los que presentan los candidatos. Lo que se propone es un modo democrático y objetivo de elegir a los miembros del Consejo en sustitución del modo actual - complicado y opaco. Gracias a eso, aparte del medio de los jueces que se encuentra fuera de cualquier control social, serán los representantes de la sociedad que tendrán una influencia real sobre la elección de los miembros del Consejo (e indirectamente también de los jueces).

Al día de hoy el Consejo Nacional de Judicatura está compuesto por 25 miembros, de los cuales 15 jueces elegidos por las asambleas de los jueces. Después de la reforma, éstos 15 serían elegidos por el Sejm. Los candidatos a los miembros podrían ser presentados por un grupo de al menos 50 diputados, mientras que las asociaciones de los jueces podrían presentar sus recomendaciones. Se tendrían en cuenta únicamente las competencias y las relaciones dentro del medio de los jueces, de tal manera que tendrían las mismas posibilidades todos los jueces, independientemente del nivel de tribunal donde trabajan (hasta ahora y durante 28 años que lleva funcionando el Consejo, solamente dos de sus miembros provenían de los tribunales del nivel más bajo que, sin embargo, investiga el mayor número de casos). Los mandatos de una parte de los miembros actuales del Consejo (los 15 jueces) expirarían transcurridos 30 días desde la entrada en vigor de la ley enmendada, puesto que el mandato de todo el Consejo tendría la misma duración en lugar de mandatos individuales, como hasta ahora.

La reforma prevé también una nueva manera de elegir los candidatos al juez de tribunal ordinario, administrativo y militar, como también del Tribunal Supremo. Actualmente el Consejo Nacional de Judicatura realiza la elección en el juzgado completo (25 miembros). Lo que se propone es convocar dos asambleas del Consejo, En la primera entraría el primer presidente del Tribunal Supremo, el presidente del Tribunal Administrativo Supremo, el Ministro de Justicia, cuatro diputados, dos senadores y una persona señalada por el Presidente de la República. La segunda asamblea estaría compuesta por 15 jueces. Cada asamblea consideraría las candidaturas por separado y el candidato necesitaría evaluaciones positivas de ambas. En caso de discrepancia la candidatura podría ser considerada conjuntamente por todo el Consejo y la evaluación positiva dependería del apoyo de todos los miembros del Consejo que sean jueces (15 jueces, el primer presidente del Tribunal Supremo, el presidente del Tribunal Administrativo Supremo).



La reforma está siendo criticada por la oposición, como también por el medio de los jueces, según el cual el proyecto pretende “politizar los tribunales y vulnerar su independencia”. En la opinión del Ministerio de Justicia estas acusaciones son infundadas, puesto que soluciones similares están funcionando en Europa. Así, en Alemania los jueces de los tribunales federales son nombrados por el ministro federal conjuntamente con una comisión compuesta por ministros de los Länder y miembros nombrados por el parlamento; en Austria los jueces son nombrados por el presidente federal en respuesta a la solicitud del gobierno federal; en Suecia los jueces son nombrados el ministro de justicia en respuesta a la solicitud del Consejo de los Nombramientos de los Jueces cuyos miembros son elegidos por el gobierno y el parlamento; en República Checa los candidatos a jueces son presentados por los presidentes de los tribunales provinciales y luego es el ministerio que decide qué candidaturas presentará al presidente para su nombramiento, etc.

En cuanto a la opinión de la sociedad polaca sobre la antedicha reforma, según la encuesta de CBOS (marzo 2017), ésta está dividida. Un tercio de los encuestados (33%) apoya la idea de que los jueces sean elegidos al Consejo Nacional de Judicatura por el parlamento, algo más (37%) lo considera una idea mala y algo menos (30%) no tiene opinión al respecto.

Endurecimiento del derecho penal

En marzo de 2017 fue aprobada una enmienda preparada por el Ministerio de Justicia del código penal y otras leyes referentes a la llamada confiscación ampliada, que permite decomisar los bienes provenientes de un delito. El imputado tendrá que demostrar la legalidad del patrimonio adquirido en los 5 años anteriores (en otros países este periodo es más largo, hasta 15 años atrás). La enmienda permite también fallar el decomiso de bienes respecto a terceros con el fin de evitar que los bienes ilegales sean puestos a nombre de terceros, por ejemplo familiares. Se prevé el caso de decomiso de bienes sin una sentencia cuando el procedimiento ha de ser suspendido por muerte o fuga del imputado. Eso es posible también en otros países de la UE (en la UE el 40% de los bienes recuperados proviene de la confiscación sin sentencia y el 13% de una confiscación tradicional). La nueva ley permite también el decomiso de una empresa que no pertenece al culpable pero fue utilizada por él en su actividad delictiva, por ejemplo el blanqueo de capitales. En el caso de una empresa no será posible fallar si la actividad ilegal constituyó solamente una pequeña parte de la actividad de la empresa, lo cual pretende proteger a los empresarios honestos. La ley entró en vigor en abril de 2017.

En marzo de 2017 fue aprobada también otra enmienda del código penal y otras leyes, preparada por el Presidente de la República. Con ella se pretende reforzar la protección de los menores de 15 años y personas con dificultades en adaptarse a la vida social. La ley endurece las penas por



delitos graves contra la vida, salud y libertad de los niños (mutilación, abducción, abandono, tráfico de menores, pedofilia, etc.). Por ejemplo, en caso de un grave perjuicio en salud la pena de entre 1 y 10 años de cárcel fue sustituida por no menos de 3 años, mientras de en caso de muerte, la pena de entre 2 y 12 años de cárcel fue sustituida por no menos de 5 años, 25 años o cadena perpetua. Además, será juzgado por lo penal el no informar sobre un delito, de tal modo que por ejemplo una persona que sabía de un acto de pedofilia y no informó de él a los órganos de persecución se enfrentará a 3 años de cárcel. La ley entrará en vigor en julio de 2017.

Los antedichos ejemplos ilustran bien la actitud que el actual gobierno tiene hacia la justicia: que debe enfrentarse a los peores criminales, incluido el crimen organizado, pero al mismo tiempo proteger a los más débiles. Es lo contrario a lo que se practicaba durante la coalición de PO-PSL, cuando el sistema de justicia era moderado para los criminales y muy duro para los ciudadanos medios. Las antedichas acciones del gobierno de Ley y Justicia que endurecen el derecho penal salen al encuentro de las expectativas de la sociedad polaca. Según una encuesta de CBOS (marzo 2017), el 70% de los encuestados opina que las penas por infringir la ley son en Polonia demasiado suaves. Lo contrario opina un 5% de los encuestados.

Tribunal Constitucional

En diciembre de 2016 se produjo un cambio en el cargo del presidente del Tribunal Constitucional: se terminó el mandato de Andrzej Rzepliński, a quien le sustituyó Julia Przyłębska. Con eso se acabó la crisis entorno al Tribunal, provocada por los inconstitucionales cambios en la ley sobre el Tribunal Constitucional realizados en junio de 2015 por la coalición PO-PSL. Estos cambios pretendían conseguir que el Tribunal fuera dominado por los jueces elegidos por la coalición PO-PSL, para después de la esperada victoria electoral de Ley y Justicia poder paralizar así los trabajos del Sejm y bloquear la realización de las reformas sociales y económicas anunciadas por Ley y Justicia durante su campaña electoral.

En octubre de 2015 y a base de la antedicha ley de junio de 2015 en anterior Sejm (donde la coalición de PO-PSL tuvo mayoría) hizo elección de cinco jueces del Tribunal Constitucional. La elección de dos de ellos, cuyo mandato expiraba en diciembre de 2015, fue inconstitucional, lo cual fue corroborado por una sentencia del propio Tribunal. Sin embargo, la elección de los otros tres, cuyos mandatos expiraban en noviembre de 2015 fue considerada como una acción legislativa no ética de último momento - apenas unas semanas antes de las elecciones parlamentarias de octubre de 2015. Esta acción tuvo claramente un trasfondo político, es decir tuvo por objetivo asegurar que el Tribunal iba a estar dominado por los jueces elegidos por la coalición PO-PSL (14 de 15 jueces). Las opiniones sobre la elección de aquellos tres jueces fueron divididas - una parte



de los letrados y expertos opinaba que fue hecha de acuerdo con las regulaciones y procedimientos en vigor, la otra opinaba lo contrario.

Debido a estas controversias entorno a la elección de los jueces, el Presidente de la República, Andrzej Duda renunció recibir el juramento de los cinco jueces elegidos por el anterior Sejm. En noviembre de 2015 el actual Sejm (donde la mayoría pertenece a Ley y Justicia) anuló la elección de estos cinco jueces y tomó la decisión elegirlos de nuevo. En diciembre de 2015 Sejm eligió cinco nuevos jueces, de los cuales el Presidente recibió el juramento de forma inmediata. No obstante, el entonces presidente del Tribunal Rzepliński decidió no admitir tres de los cinco, constatando que fueron elegidos en contra de la ley. Esta decisión de Rzepliński paralizó el Tribunal porque fallaban solamente 12 jueces, mientras que según la nueva ley sobre el Tribunal Constitucional (de diciembre de 2015) las sentencias del Tribunal debían ser pronunciadas por el conjunto del Tribunal, es decir por al menos 13 jueces. Rzepliński ignoró esta ley y apuntaba otras composiciones del Tribunal, no previstas por la ley. En la opinión del gobierno eso provocó que las sentencias del Tribunal fueran ilegales y por eso lo las publicaba. Se creó así “una pescadilla que se mordía la cola” a la que Sejm no encontraba solución a pesar de las subsiguientes leyes reparadoras. Lo consiguió solventar una vez expiró el mandato de Rzepliński.

Varsovia, junio de 2017