

Consenso e ideología en la Constitución española de 1978

Francisco Fernández Segado

Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Santiago de Compostela (España).

I

Uno de los elementos nucleares de toda constitución debe ser, en términos de Vanossi ⁽¹⁾, su "*faz de compromiso*", que encontramos cuando la Lex Superior se presenta como el resultado de una transacción; con ella se promulga una fórmula de avenimiento, un "*gentlemen's agreement*" de los intereses sociales dominantes.

El compromiso, el consenso activo, como lo denomina Bidart para diferenciarlo del mero acatamiento ⁽²⁾, viene a suponer un acuerdo en lo esencial, un pacto para la convivencia que debe darse en torno a los principios básicos sobre los que se asienta la convivencia política de una colectividad social, de modo especial en las reglas del juego político-institucional y en los derechos fundamentales de los ciudadanos que, como con razón sostiene Pérez Luño ⁽³⁾, constituyen los presupuestos del consenso sobre el que se debe edificar cualquier sociedad democrática.

Pues bien, este acuerdo en lo fundamental puede ser considerado como uno de los rasgos más

sobresalientes de la Constitución española de 1978. El espíritu del consenso marcó la actitud de la casi totalidad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria en las que, de facto, habrían de ser Cortes Constituyentes, elegidas el 15 de junio de 1977. La trascendencia de este espíritu que animaba a los constituyentes se verá acentuada en España por el hecho de que a través del mismo se pretendía superar una constante del constitucionalismo histórico español: el carácter partidista de nuestros códigos políticos. Las Constituciones españolas del siglo XIX y XX no han reflejado un ámbito mínimo de acuerdo entre las fuerzas políticas, sino tan sólo la concepción que en cada momento tenía, respecto de la forma de organización del gobierno, el partido preponderante en las Constituyentes. Con frecuencia, los partidos no hacían sino convertir los puntos de su programa político en artículos constitucionales, lo que se traducía de modo automático en la reticencia de la restantes fuerzas políticas a aceptar como ley fundamental común la que consideraban elaborada por aquél y para aquél ⁽⁴⁾. Ello, por lo demás, propiciaría una endémica inestabilidad constitucional.

(1) VANOSSÍ, Jorge Reinaldo. "En torno al concepto de Constitución: sus elementos". En Libro-Homenaje a Manuel García Pelayo, tomo I, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1980, pág. 51 y ss.; en concreto págs. 55-56.

(2) BIDART CAMPOS, Germán J. El régimen político. De la "politeia" a la "res publica". Ediar, Buenos Aires, 1979, págs. 140-143.

(3) PEREZ LUÑO, Antonio E. Los derechos fundamentales. Tecnos, Madrid, 1981, pág. 21.

(4) En análogo sentido, VILLARROYA, Joaquín Tomás. Breve historia del constitucionalismo español. Editorial Planeta, Barcelona, 1976, págs. 5-6.

II

La idea del consenso, además de apuntar a la existencia de ese espíritu de compromiso, presupone una teoría que justifica el fundamento último de las normas esenciales de la convivencia, del poder y del Derecho, en la voluntad de los ciudadanos y de los grupos que representan ⁽⁵⁾, con lo que se inserta en la moderna corriente de justificación del poder, del Estado y del Derecho, en la perspectiva democrática.

“ La Constitución no responde a una sola ideología, sino que (...) refleja una desigual presencia de elementos ideológicos, en equilibrio inestable...”

Ahora bien, el consenso no sólo puede ser considerado como el fundamento racional de la obediencia al Derecho ⁽⁶⁾, sino que ha incidido de modo positivo sobre el propio contenido de nuestra Norma Suprema, haciendo posible la elaboración de un texto de contornos elásticos (y, obviamente, no nos estamos refiriendo a su caracterización formal), que soslaya cerrarse rígidamente en fórmulas susceptibles de disenso. *“La Constitución -ha significado al respecto el Tribunal Constitucional español ⁽⁷⁾- es un*

marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo”. Tal circunstancia se proyectará a su vez sobre la propia hermenéutica constitucional, pues ésta, como reconoce el Tribunal en su propia Sentencia 11/1981, no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas. Bien al contrario, las opciones políticas y de gobierno no están previamente programadas de una vez por todas.

Es cierto que este consenso no se ha traducido (dificilmente podía haber acontecido así) en un acuerdo ideológico. La Constitución no responde a una sola ideología, sino que, como se ha significado ⁽⁸⁾ refleja una desigual presencia de elementos ideológicos, en equilibrio inestable, en razón de que el proceso constituyente se ha movido por la dinámica del consenso de intereses, y no del consenso ideológico.

III

Una ideología demoliberal recorre buena parte del articulado constitucional, quedando perfectamente reflejada ya en el propio Preámbulo, en el que se proclama el deseo de la Nación española de *“consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular”*. Sin embargo, esa ideología aparece transida por un soporte ideológico demócrata-cristiano. Como bien sostiene Gil Cremades ⁽⁹⁾, en la Constitución late un cierto humanismo cristiano que matiza el alcance del humanismo democrático tradicional vigente en muchos sectores de la sociedad capitalista e incluso dentro del pensamiento marxista⁽¹⁰⁾. Buena muestra de ese humanismo la podemos encontrar en la deter-

(5) PECES-BARBA, Gregorio. La Constitución española de 1978. Un estudio de Derecho y Política. Fernando Torres Editor, Valencia, 1981, págs. 17-18.

(6) Ibidem, pág. 20.

(7) Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 11/1981, 8 de abril, fundamento jurídico 7º.

(8) GIL CREMADES, Juan José. “Las ideologías en la Constitución española de 1978”. En RAMIREZ, Manuel. Estudios sobre la Constitución española de 1978, Manuel Ramírez (ed.), libros Pórtico, Zaragoza, 1979, págs. 71 y ss.; en concreto pág 77.

(9) Ibidem, pág. 84.

(10) TIerno GALVAN, Enrique (“Especificación de un Derecho Constitucional para una fase de transición”. En el Boletín Informativo de Ciencia Política, Nº 10, agosto 1972, págs. 5 y ss.; en concreto, págs. 8-9) se haría eco del problema jurídico constitucional más grave con que habían tropezado los teóricos soviéticos: la destrucción de la globalidad de la libertad del ser humano en cuanto ciudadano, al hacerle, de un lado, sujeto activo y pasivo de derechos y garantías, en cuanto no atañen a la esfera política, y de otro lado, mero súbdito al impedir que tales derechos y garantías pudiesen incidir en el proceso político de transformación del Estado y de abolición de la clase dominante. Planteado así el problema, TIerno precisaría que únicamente en los autoritarismos mesiánicos impregnados de la idea de que están realizando la historia en su plenitud, el individuo no cuenta y la concepción de la garantía y del Derecho individual ocupan un lugar secundario.

minación del art. 10.1 de nuestra "Lex Legum", para el que la dignidad de la persona humana constituye uno de los fundamentos del orden político y de la paz social, lo que casa a la perfección con el principio personalista, reiterado insistentemente por el pensamiento pontificio desde que Pío XII, en el Mensaje de Navidad de 1942, definiera como fin supremo de la vida social, la conservación, desarrollo y perfección de la persona humana ⁽¹¹⁾. "El principio, el sujeto y el fin de todas las instituciones sociales es y debe ser la persona humana". Así se subrayó en el Concilio Vaticano II ⁽¹²⁾.

Finalmente, es patente el influjo que en la obra de nuestros constituyentes ejerció el socialismo democrático. Como afirma **Lucas Verdú** ⁽¹³⁾, el techo ideológico demoliberal, homologable con el de las Constituciones europeas de los países integrados en la Europa comunitaria, no cierra el camino a una interpretación y aplicación socializadoras.

Tras las críticas socialistas a la doctrina constitucional demoliberal ⁽¹⁴⁾, de la que puede considerarse paradigmática la posición de **Ferdinand Lassalle**, sentada en su famosa conferencia pronunciada en Berlín, en 1862, sobre la esencia de la Constitución ("Über Verfassungswesen" ⁽¹⁵⁾), en la que, como es conocido, plasma las bases del realismo constitucional; parece claro que, en buena medida, por el influjo de dicha corriente ideológica -aunque, desde luego, no sólo de ella, pues como bien dice **Vanossi** ⁽¹⁶⁾, las raíces ideológicas de las cláusulas económicas y



sociales han de encontrarse en la confluencia de varias corrientes del pensamiento contemporáneo que, alineadas en una concepción democrática del Estado, vuelcan los aportes filosófico-políticos del neoliberalismo, de la social-democracia y de la doctrina social-católica -, el constitucionalismo de entreguerras dio una nuevo sesgo al régimen constitucional de los derechos y libertades ⁽¹⁷⁾, propiciando lo que **Mirkine-Guetzévitch** denominara ⁽¹⁸⁾ las "tendencias sociales de las declaraciones de derechos de la post-guerra".

Los derechos, dirá **Laski** ⁽¹⁹⁾, van a convertirse en las condiciones de la vida social, sin las cuales no puede ningún hombre libre perfeccionar y afirmar su propia personalidad. Puesto que el Estado existe para hacer posible esa tarea, sólo manteniendo esos derechos podrá conseguir su fin.

Desde esta perspectiva, la idea de **Spencer** del individuo frente al Estado parece haberse desvanecido; no en vano los términos de las relaciones entre individuo y Estado se han multiplicado. El individuo se mueve ahora inserto en un verdadero tejido social, pero con ello no se contrapone al Estado, sino que, por el contrario, es miembro de éste y al unísono, miembro de un conjunto de formaciones sociales muy dispares.

La extensión de los derechos individuales en un sentido social no se limitará tan sólo a las relaciones recíprocas de trabajo y capital, sino que las declaraciones constitucionales de derechos tenderán a englobar la totalidad de la vida social, la familia, la escuela..., en definitiva, la mayor parte del conjunto de las relaciones sociales.

Este carácter "social" de los códigos constitucionales se acentuará y generalizará tras la Segunda Guerra Mundial. Así, por poner tan sólo un significativo ejemplo, en la República Federal Alemana, la

(11) Cfr. a este respecto, **ŞANCHEZ AGESTA**, Luis. Los principios cristianos de orden político. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, págs. 217 y ss.

(12) Constitución Pastoral "Gaudium et Spes" (Sobre la Iglesia en el mundo de hoy), 7 de diciembre de 1965, pág. 25.

(13) **LUCAS VERDU**, Pablo. Curso de Derecho Político, Vol. IV (Constitución de 1978 y transformación político-social española), Tecnos, Madrid, 1984, pág. 259.

(14) Cfr. al respecto, **LUCAS VERDU**, Pablo. "Socialismo y Derecho constitucional", en *Sistema*, N^{os}. 17-18, abril 1977, págs. 25 y ss.; en concreto, págs. 32-41.

(15) **LASSALLE**, Ferdinand. ¿Qué es una Constitución?, Editorial Ariel, 2^o ed., Barcelona, 1976.

(16) **VANOSSI**, Jorge Reinaldo. El Estado de Derecho en el constitucionalismo social. Eudeba, Buenos Aires, 1987, pág. 363.

(17) Cfr. al efecto, **FERNANDEZ SEGADO**, Francisco. "El constitucionalismo de entreguerras". En *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. Tomo XC de la segunda época, N^o4, abril 1985, págs. 535, y ss.; en concreto, págs. 549-553.

(18) **MIRKINE GUETZEVITCH**, Bóris. Modernas tendencias del Derecho Constitucional, Editorial Reus, Madrid, 1934, págs. 86 y ss.

(19) **LASKI**, HAROLD J. El Estado Moderno (sus instituciones políticas y económicas), Editorial Bosch, Barcelona, 1932, tomo I, pág. 100.

“Bonner Grundgesetz” positivará en su art. 20.1 (“*La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social*”) la idea del “Estado Social”, acuñada en 1903 por **Hermann Heller** ⁽²⁰⁾ mientras que los constituyentes italianos poco tiempo antes, habían optado entre los dos modelos contrapuestos de estructura socio-económica y socio-institucional el modelo de democracia formal y el de democracia real por este último ⁽²¹⁾, lo cual entrañaba clara opción por un nuevo modelo de sociedad.

IV

La Constitución española de 1978 se ha alineado con inequívoca claridad en esta última dirección, desarrollando y profundizando algunas de las directrices ya trazadas por las Constituciones alemana e italiana y, más tarde, portuguesa, entre otras. Lo que **Lucas Verdú** llama ⁽²²⁾ la “fórmula política” de la Constitución, esto es la expresión ideológica jurídicamente organizada de una estructura social, aun cuando acomodada a una ideología demoliberal, nos ofrece numerosos reflejos de los postulados de esa otra ideología que podríamos identificar con la del socialismo democrático.

Ya el Preámbulo, que viene a representar una síntesis de los valores básicos del orden jurídico-político constitucional, en sentido análogo a lo que la doctrina germana denomina “Grundwerte” ⁽²³⁾, delinea los rasgos nucleares de la estructura socio-económica: conformar la convivencia democrática dentro de la Constitución a un **orden económico y social justo**; promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una **digna calidad de vida**, y establecer una **sociedad democrática avanzada**, precisión ésta que marca un aspecto radical del “telos” de la Constitución, y que, desde luego, encierra enormes posibilidades de desarrollo y aplicación.

Es cierto, que a diferencia de otras expresiones del Preámbulo, la que ahora nos ocupa no vuelve a ser reiterada por el articulado constitucional. Si advertimos que, como es doctrina comúnmente admitida, el Preámbulo, aun gozando de un enorme

valor como solemne declaración política de intenciones formulada por el Poder Constituyente, es un texto carente de fuerza jurídica para obligar en términos directos; podríamos llegar a pensar que esa proclamación a favor del establecimiento de una “sociedad democrática avanzada” es una mera fórmula retórica carente de toda trascendencia política y, por supuesto, privada de cualquier vinculatoriedad jurídica.

“ ... se puso el acento en la búsqueda de fórmulas de acuerdo, de compromiso, nunca de disenso o enfrentamiento ... ”

Una conclusión de esta naturaleza estaría indiscutiblemente muy apartada de la realidad, por cuanto, de una parte, el Preámbulo debe situarse en un lugar muy destacado entre los elementos hermenéuticos de que pueden servirse el Tribunal Constitucional y los jueces y tribunales ordinarios a la hora de la búsqueda de una interpretación auténtica de los preceptos de la Constitución, como por lo demás la praxis judicial viene revelando. Por otra parte, esa opción del constituyente en favor de la consecución de una “sociedad democrática avanzada” reviste una inequívoca operatividad política, pudiendo erigirse en motor impulsor de aquellas actuaciones de los poderes públicos encaminadas a transformar la sociedad, haciéndola más justa, más solidaria, más igualitaria y, por ello mismo, más libre.

Es sabido que las constituciones, en nuestro tiempo, cumplen o al menos deben cumplir una función transformadora de la sociedad que no se agota

(20) HELLER, Hermann. “Rechtsstaat oder Diktatur”. En *Gesammelte Schriften Zweiter Band A W*, Sijthoff, Leiden, 1971, pág. 450.

(21) ROMAGNOLI, Umberto. “Il principio d’uguaglianza sostanziale”. En *Commentario della Costituzione*, a cura di GIUSEPPE BRANCA, Nicola Zanichelli Editore- Soc. ed. del Foro Italiano, Bologna- Roma, 1975, vol. 1º (arts. 1-12), págs. 162 y sgtes.; en concreto, pág. 162.

(22) LUCAS VERDU, Pablo. “El Título I del Anteproyecto Constitucional (la fórmula política de la Constitución)”, en el colectivo, *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, págs. 11 y ss.

(23) PEREZ LUÑO, Antonio. Op. Cit. , págs. 58-59.

en la mera posibilidad de la reforma constitucional encaminada a su acomodo a las nuevas exigencias de una sociedad siempre en continua evolución, sino que se traduce asimismo -como se ha señalado⁽²⁴⁾- en la existencia de cláusulas que permiten, sin romper la legalidad constitucional, el avance a través de la consecución de ciertos objetivos con el fin de hacer real y no ficticia la preeminencia del pueblo, en tanto que sujeto de la soberanía. Es en este ámbito en donde, a nuestro entender, puede desempeñar un rol destacado la proclamación del Preámbulo que ahora nos ocupa, no ya por sí sola, sino en conexión con aquellas otras previsiones del articulado constitucional que responden a lo que la doctrina italiana llamara "norme di scopo"⁽²⁵⁾, esto es, "normas de intenciones" o "normas finalistas", que no son sino las que se dirigen a promover una realidad futura distinta de la actual, diferenciándose de las normas programáticas en el carácter vinculante de aquéllas frente a la naturaleza meramente indicativa de estas últimas. Pues bien, como entre nosotros ha sostenido **Lucas Verdú**⁽²⁶⁾, creemos que esa meta a que propende el constituyente español, la "sociedad democrática avanzada", es la expresión técnica que designa el desarrollo político-social imprescindible para que se cumplan los postulados proclamados por el art. 9. 2, fiel trasunto de la conocida **cláusula Lelio Basso** del párrafo segundo del art. 3 de la Constitución italiana del 27 de diciembre de 1947⁽²⁷⁾; de conformidad con el referido art. 9.2:

"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

En cierto modo, puede decirse, siguiendo al propio **Lelio Basso** -a quien se debe la incorporación de esta norma al texto italiano-, que en cuanto un

precepto como el transcrito desmiente las diferentes afirmaciones constitucionales que dan por realizado lo que aún se halla pendiente de conseguir (la democracia, la igualdad...), asume una virtualidad jurídica que desborda la propia de un mero mandato para el legislador, convirtiéndose en una norma llamada a superar esa flagrante contradicción constitucional mediante la transformación de la propia estructura constitucional en un sentido material⁽²⁸⁾.

V

En un marco jurídico distinto al del art. 9.2, bien que conectado con éste y con esa función transformadora de la sociedad que debe cumplir toda constitución, debemos situar las previsiones del art. 40, y de modo específico de su apartado primero, cuyo tenor:

"Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo".

Este precepto, que se ubica en el Capítulo 3 (relativo a los "principios rectores de la política social y económica") del Título I ("De los derechos y deberes fundamentales"), sienta unos principios cuyo reconocimiento, respeto y protección debe informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 de la Constitución). Es evidente que alguno de los anteriores principios encuentra cauces de materialización de una eficacia normativa superior. Es el caso del principio de distribución más equitativa de la renta, a cuyo logro parece orientarse la previsión del art. 31.1, que constitucionaliza, en sintonía con el art. 53 del código político italiano⁽²⁹⁾, el principio de progresividad del sistema tributario.

(24) DE ESTEBAN, Jorge. "La función transformadora en las Constituciones occidentales". En el colectivo, *Constitución y Economía (La ordenación del sistema económico en las Constituciones occidentales)*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1977, págs. 151 y ss.; en concreto, pág. 155.

(25) LAVAGNA, Carlo. *Costituzione e socialismo*, Il Mulino Editore, Bologna, 1977, págs. 51 y ss.

(26) LUCAS VERDU, Pablo. *Op. Cit.*, pág. 449.

(27) A tenor de este precepto:

"E compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

(28) Cfr. al respecto, ROMAGNOLI, Umberto. *Op. Cit.*, pág. 166.

(29) A tenor del art. 53 de la Constitución italiana:

"Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività".

VI

Espigando el articulado constitucional, podríamos encontrar otras muchas disposiciones que traducen, con más o menos fidelidad, la ideología del socialismo democrático. Es el caso de los diversos preceptos que implican una proyección de los principios democráticos al campo socio-económico; así, el art. 35.1, que tras reconocer el deber de trabajar y el derecho al trabajo de todos los españoles, proclama su derecho a la promoción a través del trabajo; igualmente, el art. 37.1, de conformidad con el cual la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios. Es asimismo el supuesto de algunos de los principios contemplados dentro de lo que se conoce como la "Constitución económica". En este ámbito, parece acentuarse el principio participativo, proclamado, como ya vimos, por el art. 9.2. Es paradigmático a este respecto el art. 129.2, a cuyo tenor: *"Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción"*. Las precedentes previsiones podrían completarse con un rosario de preceptos impregnados de similar espíritu: la subordinación de toda la riqueza del país al interés general (art. 128.1 de la Norma Suprema); la posibilidad de que el Estado, mediante ley, planifique la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (art. 131.1); el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica (art. 128.2).

En definitiva, se trata de potenciar tanto la participación de los ciudadanos como la realización de funciones positivas por parte de los poderes públicos ⁽³⁰⁾ con la finalidad última de superar la cri-

sis de la democracia formal, caracterizada por el divorcio entre titularidad y ejercicio de los derechos políticos, con vistas a alcanzar una verdadera democracia social, lo que necesariamente exige que la igualdad formal ceda el paso a la igualdad sustancial y que las libertades dejen de ser meramente formales y se conviertan en reales y efectivas.

VII

Como ya pusimos de manifiesto con anterioridad, es evidente que la formulación de buen número de los anteriores enunciados no puede ser considerada como patrimonio exclusivo de la ideología socialdemócrata. El social-cristianismo ha venido insistiendo reiteradamente en análogos puntos de vista, si bien no podemos dejar de reconocer el difuso perfil con que esta última ideología quedó reflejada en las Constituyentes de 1977 - 1978, en buena medida, a consecuencia de la ausencia de una formación política de cuño demócrata-cristiano. Esto último no excluye que, individualmente, buen número de parlamentarios ubicados políticamente en muy diversas formaciones, compartieran tales premisas ideológicas, siendo, por lo demás, su influjo muy notable en ocasiones, de modo especial en el caso de algunos de los diputados que, perteneciendo a esta adscripción ideológica, militaban en la Unión de Centro Democrático.

Esta circunstancia, en último término, no hace sino corroborar esta superposición ideológica característica de la Constitución española de 1978. Se desechó de modo consciente un "texto de partido"; se puso el acento en la búsqueda de fórmulas de acuerdo, de compromiso, nunca de disenso o enfrentamiento, y aunque ello a veces propiciara preceptos opacos, incluso polivalentes, es lo cierto que el resultado final quedaría reflejado en una textura abierta, sustancialmente flexible y potencialmente transformadora de la sociedad. ■

(30) Como ha reconocido nuestro Tribunal Constitucional -en su Sentencia 11/1984, de 7 de febrero, fundamento jurídico 3º-, el reconocimiento de los denominados derechos de carácter económico y social conduce a la intervención del Estado para hacerlos efectivos, a la vez que dota de una trascendencia social al ejercicio de sus derechos por los ciudadanos y al cumplimiento de determinados deberes.