CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978 Y SOCIEDAD DEMOCRATICA AVANZADA

POR

PABLO LUCAS VERDU
Catedrático de Derecho político
Universidad Complutense

BIBLIOTECA DE EDUCACION A DISTANCIA

SUMARIO

I. SIGNIFICADO DEL PENÚLTIMO PÁRRAFO DE LA CONSTITUCIÓN: 1. *Alcance de la expresión constitucional «sociedad democrática avanzada»*. 2. *Primera aproximación al significado de «sociedad democrática avanzada»*.—II. VALOR JURÍDICO DEL PREÁMBULO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978: 1. *Decisiones políticas*. 2. *Preámbulo y fórmula política de la Constitución*.—III. ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO DE LA DECISIÓN «SOCIEDAD DEMOCRÁTICA AVANZADA».—IV. ¿PERMITE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 LA TRANSFORMACIÓN IMPLÍCITA EN EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DE SU PREÁMBULO?—V. CONTENIDO ÉTICO DE LA S. D. A.—VI. SOCIEDAD DEMOCRÁTICA AVANZADA Y ARTÍCULO 9.2.—VII. SOCIEDAD DEMOCRÁTICA AVANZADA Y ELEMENTOS REPRESENTATIVOS Y PLEBISCITARIOS.—VIII. CONCLUSIÓN.

I. SIGNIFICADO DEL PENULTIMO PARRAFO DEL PREAMBULO DE LA CONSTITUCION

1. *Alcance de la expresión constitucional «sociedad democrática avanzada»*

A primera vista sorprende bastante comprobar que en el penúltimo párrafo del Preámbulo de nuestra Constitución se proclame —como voluntad de la nación española— «establecer una sociedad democrática avanzada».

La citada frase, como es bien sabido, es típica del arsenal semántico de la izquierda. Dado el carácter de compromiso de nuestra Constitución, fruto del consenso entre las principales fuerzas políticas con mayor representación parlamentaria que cooperaron en su redacción, llama la atención que aparezcan en el umbral del texto fundamental palabras tan significativas que a algunos podrán parecer drásticas.

¿Por qué tal asombro? ¿Hay motivos suficientes para sorprenderse?

Caben varias respuestas a esos interrogantes.

Ante todo, la eventual sorpresa sería de aquellos que se asombran porque

tal expresión choque. Dirían: no hay motivo de sorpresa; se trata de una afirfación retórica, como otras existentes en la Constitución. A lo sumo —añadirían—, es un concepto indeterminado susceptible de llenarse con cualquier contenido en función de las decisiones adoptadas por la fuerza política dominante en un momento dado.

En cambio, otros podrían sostener: la frase está ahí. Es una expresión, sin ningún género de dudas, progresista. Se trata de establecer una sociedad democrática en la que casi todos coinciden por diversos motivos y explicaciones, pero, ¡atención!, de una sociedad democrática *avanzada.* No se cede al quietismo político, a posiciones estáticas, sino progresistas. Todo progreso es un avanzar. Cuando se avanza se progresa. Al menos en el sentido corriente de los términos. Como en tantos otros aspectos y partes de nuestra Constitución, caben lecturas, interpretaciones y aplicaciones diversas, a saber: una conservadora y otra precisamente avanzada.

Tengo la impresión que casi todos los que contribuyeron, directa o indirectamente, a redactar el proyecto de Constitución —excepto los miembros del desaparecido Partido Socialista Popular, a quienes se debe en gran parte el texto del Preámbulo [1]— no dieron importancia alguna al texto que nos ocupa.

Sin embargo, a pesar de la aparente innocuidad o presunta vaguedad de tales términos, pueden dar mucho juego.

Evidentemente, no todas las palabras y párrafos de la Constitución suscitan interpretaciones laboriosas ni encierran potencialidades políticas importantes. No obstante, creemos que la frase «sociedad democrática avanzada» merece cumplida interpretación. Además, contiene una carga política indudable.

2. *Primera aproximación al significado de «sociedad democrática avanzada»*

¿Qué ha querido decir el constituyente con esa expresión? Naturalmente, puede rastrearse la voluntad del constituyente, la voluntad del texto constitucional independizada de su autor respecto al tema y el significado que éste adquiera según la coyuntura política y las exigencias de la realidad constitucional. Por lo pronto, *sociedad democrática avanzada es una decisión política del constituyente que marca un aspecto radical del «telos» de la Constitución.*

Es una decisión que proclama la nación española junto con otras contenidas en el Preámbulo, que parece tienen significados menos radicales. Veamos.

[1] Como es sabido, la inserción del Preámbulo en la Constitución fue defendida inteligente y tenazmente por el profesor Enrique Tierno Galván, a la sazón presidente del PSP.

La primera redacción del Preámbulo la hicimos un reducido grupo de miembros de aquel partido (Raúl Morodo, Donato Fuejo, Enrique Linde y el que suscribe estas líneas) designado por el profesor Tierno.

Defendí con calor la necesidad del Preámbulo y logré imponer la redacción «sociedad democrática avanzada», porque convinieron conmigo que introducir en nuestra enmienda los términos «sociedad sin clases» tropezaría con obstáculos insuperables cuando se discutiese en el Congreso. Nosotros considerábamos que sociedad democrática avanzada era un modo más o menos críptico de sociedad sin clases, postulado contenido en el programa y Estatutos del PSP.

En el Preámbulo encontramos elementos de diverso estilo político. Junto a contenidos liberales como «libertad», «seguridad», «dentro de la Constitución y de las leyes», «Estado de Derecho», «imperio de la ley», que corresponden al legado liberal y a otros no expresados, pero implícitos como separación de poderes que se deducen de los anteriores y del contexto constitucional, figura «la ley como expresión de la voluntad popular» de índole democrática y otros democristianos: el «bien de cuantos lo integran», «derechos humanos», que fácilmente pueden conectar con los anteriores.

Contiene, asimismo, locuciones pluralistas e internacionalistas: «proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones»; «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra».

En cuanto a afirmaciones de cariz socialista, leemos: «justicia» (si se toma en sentido sustancial, o sea, no formalizado); «conforme a un orden económico y social justo»; «asegurar a todos una digna calidad de vida», y, por último, la locución que nos preocupa: «establecer una sociedad democrática avanzada».

No me importa la autoría puntual de algunas de estas expresiones, de suerte que pudieran ser de inspiración centrista (UCD) o de derecha (AP), y entonces sufriría, en parte, la clasificación precedente. Interesa la funcionalidad de tales términos. Aquí también la expresión normativa es más lista, ¡y puede ser más audaz que su autor!

Lo que importa subrayar es que, de todas las afirmaciones recogidas, la que encierra mayores posibilidades de desarrollo y aplicación progresistas es precisamente «sociedad democrática avanzada».

Expresión que no se repite en el texto constitucional, al revés de otras: libertad, equidad, justicia, Estado de Derecho, derechos humanos, calidad de vida.

Ocurre, además, que «sociedad democrática avanzada» (en adelante SDA) puede atraer a los otros términos y matizarlos. Así:

— ¿Hasta qué punto cabe una «justicia» *real* fuera de la SDA?
— ¿Es posible el «bien de cuantos la integran» (la nación) en una convivencia que no se dé dentro de una SDA?
— ¿Cabe «asegurar a todos una digna calidad de vida» extramuros de la SDA?

Como se ve, la atracción de la SDA se ejerce inmediatamente sobre contenidos socialistas o socializantes. Pero, ¿y respecto a los demás? Comprobemos:

— ¿Cuál es el destino y alcance de la «libertad», la «equidad», el «Estado de Derecho» y el «imperio de la ley» conforme a una SDA?

Aquí el discurso socialista, no de partido, sino transformador en el sentido del artículo 9.2, parece encontrar dificultades, porque:

— ¿Cómo encajar preceptos como el 33 (propiedad privada y herencia)

y el 38 (libertad de empresa en el marco de la economía de mercado) en una SDA?

El dilema es éste: o concebimos la SDA como locución retórica, pura concesión estética, y entonces no hay problema, o la entendemos en sentido francamente progresista, y entonces quebrantamos la Constitución.

A mi juicio, el dilema se diluye considerando a la SDA como concepto determinado lleno de implicaciones y manteniendo la tesis de que cabe transformar la sociedad española, en camino a una SDA, interpretando las disposiciones anteriores a la luz de los artículos 9.2, 40, 129.2 y del mismo artículo 33.2.

A mayor abundamiento, en el Preámbulo se habla de la «ley como expresión de la voluntad popular» (cfr. art. 1.2), de modo que, si el resultado de unas elecciones generales fuese favorable a quienes anunciaron y se comprometieron a realizar un programa que cuadra con la SDA, el Gobierno correspondiente podría, con perfecta constitucionalidad, leer y aplicar en sentido transformador la Constitución.

Menos dificultades entrañan las referencias al legado liberal. Así:

— La «libertad», la «seguridad», el «Estado de Derecho», el «imperio de la ley», caben perfectamente dentro de una SDA, por la sencilla razón de que cuadran con el Estado democrático de Derecho (art. 1.1) y con las disposiciones anteriormente citadas (arts. 9.2, 40, 129.2 *in fine* y 32.2).

Ahora bien: toda la argumentación anterior se vendría abajo si se admite la objeción que ataca globalmente al Preámbulo en el sentido de negar su valor jurídico.

Al afirmar esto último y sostener su carácter retórico, solemne, estético y a lo sumo programático, la referencia a la SDA como postulado orientador se desvanece.

II. VALOR JURIDICO DEL PREAMBULO DE LA CONSTITUCION DE 1978

Con arreglo a gran parte de la doctrina, el Preámbulo carece de valor normativo [2]. Viene a ser una mera exposición de motivos que no tiene carácter dispositivo, que no forma parte del texto estrictamente normativo del instrumento constitucional.

[2] Cfr. sobre este problema Pablo Lucas Verdú, *Curso de Derecho político,* vol. III, Editorial Tecnos, Madrid, 1976, pág. 51 (en nota) y págs. 118 y ss., referido al Preámbulo de la Constitución francesa de 1946 y aplicable al Preámbulo de la vigente de 1958, y mi trabajo *La lucha por el Estado de Derecho,* Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1975, págs. 63-64. Sobre el Preámbulo de la Constitución española de 1978, cfr. Raúl Morodo, «Proceso constitucional y nueva Constitución española: Anotaciones al Preámbulo constitucional», en *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político,* UNED, otoño de 1978, págs. 9 y ss.

En efecto, el Preámbulo de nuestra Carta constitucional termina diciendo: «En consecuencia, las Cortes aprueban y el pueblo español ratifica la siguiente Constitución» y sigue el texto de la misma.

En realidad, el constituyente ha sido coherente consigo mismo al introducir el Preámbulo, porque, si a tenor del artículo 88, se exige que los proyectos de ley vayan acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos, parece lógico que la Ley de leyes, la Constitución, cuente con un Preámbulo que cumpla idéntica misión para que lo ratifique su destinatario: el pueblo español [3].

Empero, esto último no resuelve la cuestión de su alcance normativo porque además el Preámbulo no está protegido especialmente como el Título Preliminar, el Capítulo segundo, Sección primera del Título I y el Título II *ex* artículo 168, frente a su posible reforma.

Es discutible que pueda adoptarse el Preámbulo como parámetro para la declaración de inconstitucionalidad, por el Tribunal Constitucional, de una ley o disposición normativa con fuerza de ley que choque con alguna de sus afirmaciones.

Si esto es así, ¿cómo puede deducirse el alcance normativo de la expresión SDA?

Aclaremos: el hecho de que el Preámbulo carezca de eficacia normativa no autoriza para considerarle como introducción retórica, estética o como conjunto de declaraciones de filosofía política. En efecto, contiene una serie de:

1. *Decisiones políticas*

«Estas son manifestadas por la Nación española que en uso de su soberanía, proclama su voluntad de...»

Son, pues, *decisiones políticas soberanas* del pueblo español (artículo 1.2): «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», de manera que vinculan a los poderes constituidos.

Entre tales decisiones figura establecer una sociedad democrática avanzada.

Ahora bien: ya vimos que para un sector de la doctrina, que sigue a algunos autores franceses, el Preámbulo aparece fuera del texto de la Constitución y así lo muestra su último párrafo. Carece, pues, de fuerza normativa. No obstante, resulta chocante que antes del Preámbulo encontramos la fórmula publicadora y ratificadora, que reza:

> «Don Juan Carlos I, Rey de España, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han aprobado y el pueblo español ratificado la siguiente Constitución.»

Surge, así, una notable perplejidad respecto a si el Preámbulo integra, o no, nuestro instrumento constitucional. Y no se diga que en esta última cita

[3] Sin embargo, diversos sectores de la Constituyente fueron reticentes a la inclusión de un Preámbulo en la Constitución. Al fin, el profesor Tierno Galván logró su propósito.

se trata sólo de dar a conocer el texto cuando se indica a todos los que la presente vieren y entendieren: «sabed», porque resulta que se añade que la *siguiente Constitución* ha sido *aprobada* por las Cortes y *ratificada* por el pueblo español.

Evidentemente, el Preámbulo integra el texto constitucional, aunque es curioso que el constituyente manifiesta, al final de aquél, la aprobación por las Cortes y la ratificación por el pueblo español de la siguiente Constitución, olvidando que se expresaba lo mismo antes de comenzar el Preámbulo.

Por una defectuosa redacción —de que adolece en otras partes nuestra Carta constitucional— el Preámbulo aparece entre dos fórmulas ratificadoras de la Constitución: la primera que claramente lo incluye y la segunda que da paso al Título Preliminar.

¿Sólo es valedera la segunda fórmula ratificadora en la medida que a los redactores se les ha deslizado la primera fórmula también ratificadora? ¿O valen las dos aunque parezca redundante?

Algunos pueden argumentar que la *primera formulación es esencialmente manifestadora, típica manifestación de su publicidad,* como indica el imperativo *sabed.* Este indica que la Constitución se ha hecho pública, incluida su ratificación. Se trata de la publicidad de su ratificación por las Cortes y por el pueblo; pero, en realidad, cuando comienza la Constitución es a partir del artículo 1 del Título Preliminar, que, junto a definiciones políticas y constitucionales, contiene disposiciones inmediatas (artículos 1.3, 3.1 y 2, 4.1, 5). Trátase, aquí, de la promulgación y de la sanción y antes de la publicación.

A nuestro juicio el Preámbulo integra la Constitución aunque no tenga carácter dispositivo. No lo tiene en la forma externa de preceptos articulados, ni tampoco en el sentido de normaciones inmediatamente aplicables. Empero, posee valor jurídico, y esto por varias razones:

1. Porque abundan, en otros Títulos de la Constitución, numerosas normas programáticas, afirmaciones políticas y conceptos indeterminados y nadie podría afirmar que no integran la Constitución.
2. Porque en el Preámbulo encontramos varias decisiones políticas de la Nación española muy importantes —entre ellas establecer la SDA— que han sido ratificadas por las Cortes y el pueblo español.
3. Estas decisiones obligan a los poderes constituidos, aunque no inmediatamente. Requieren el cumplimiento de una orientación política congruente con esas decisiones y concretadas por la Legislación, la Administración y la Justicia.
4. Sostener lo contrario significaría que los poderes constituidos sustraerían al poder constituyente, soberano, el cumplimiento de las decisiones básicas adoptadas, soberanamente por la Nación española y se infringiría el artículo 1.2.

A mayor abundamiento, resulta que diversas decisiones políticas del Preámbulo han sido especificadas por el texto articulado de la Carta fundamental aunque sea de modo programático. Así, «establecer la justicia, la libertad y la seguridad», concuerdan con los artículos 1.1 y 9.3. «Garantizar la conviven-

cia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo» (artículos 9.1, 2 y 40).

«Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular» (arts. 1.1 y 9). «Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones» (arts. 2, 3, 46, 139). «Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida» (arts. 20, 27, 40, 42, 45, 46, 48, 49, 50, 51, 128, 129, 131).

«Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra» (art. 93). «Establecer una sociedad democrática avanzada» (arts. 9.2, 40, 129.2 *in fine)*. A pesar de todo esto algunos seguirán sosteniendo que esta última decisión es afirmación vacía. Yo no lo creo. Estamos ante una decisión política capital. Importantísima porque es capaz de transformar la Constitución sin quebrantarla. Veamos:

2. *Preámbulo y fórmula política de la Constitución*

Hemos sostenido, en diversas ocasiones, que en el Preámbulo y en los Títulos Preliminar y Primero de la Constitución se contiene su fórmula política en cuanto expresión ideológica, jurídicamente organizada, en una estructura social.

También en el Preámbulo se prefigura dicha fórmula política en la medida que alude a los diversos elementos que la componen. En efecto:

a) *Techo ideológico:* justicia, libertad, seguridad, bien de los españoles, imperio de la ley, derechos humanos.

b) *Organización jurídica:* Estado de Derecho.

c) *Estructura socioeconómica:* orden económico y social justo; promoción del progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida; establecer una sociedad democrática avanzada.

Ciertamente, es en el Título Preliminar donde se perciben, mucho más nítidamente, los tres elementos de la fórmula política de la Constitución, de la quintaesencia de la misma. Sin embargo, no cabe duda que en el Preámbulo se preanuncian y, lo que es más importante, aparecen en cuanto decisiones políticas de la Nación española en uso de su soberanía.

Admitido lo anterior, resulta que la fórmula política, implícita en el Preámbulo, sintetiza las decisiones políticas correspondientes al techo ideológico, a la organización jurídica y a la estructura social. Esto es significativo. ¿Por qué?

Porque la fórmula política sirve para interpretar el ordenamiento constitucional y, en este sentido, el Preámbulo tiene valor jurídico. No es derecho directamente aplicable pero las decisiones que contiene sirven para interpretar la Constitución.

Conforme al artículo 3.1 del Código Civil, materialmente constitucional, «las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad

social del tiempo en que han de ser aplicados, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas».

Es cierto que las afirmaciones que abarca el Preámbulo no son normas. Son decisiones políticas. Empero, estas decisiones políticas condicionan las disposiciones normativas del contexto constitucional, y en este sentido cabe, perfectamente, interpretarlas a la luz de esas decisiones. En efecto:

— Si las decisiones expresadas en el Preámbulo se toman como expresiones retóricas, filosóficas o académicas, ¿no resultaría extravagante atribuirlas a la voluntad de la Nación española en uso de su soberanía? ¿Es que la Nación española ha decidido, como si fuese una amplísima Academia, retoricismos, esteticismos o filosofemas?
— ¿No es mucho más justo considerarlas como decisiones políticas? Así lo son, porque no cabe pensar que la Nación española decida, soberanamente, un conjunto de afirmaciones que carecen de la mínima eficacia jurídica para que las aprueben las Cortes y las ratifique el pueblo, en cuanto destinatarios y cumplidores de aquellos retoricismos, etc.
— Es acertado pensar que se han adoptado tales decisiones y se han incluido en el Preámbulo, en cuanto anticipo de las concreciones que siguen en el articulado de la Constitución.
— Ahora bien: como la Constitución es un todo armónico y sistemático, pese a sus defectos gramaticales y técnicos, y en la medida que el Preámbulo forma parte de esa totalidad por su conexión de sentido y de finalidad, o sea, que expresa el *telos* de la Constitución, las decisiones que contiene cumplen función interpretadora de la misma.
— Esto se corrobora porque, como vimos, las decisiones políticas del Preámbulo corresponden a varias disposiciones del articulado constitucional.

En definitiva, *la SDA es decisión política que tiene valor interpretador y transformador de la Constitución y se equipara a la función transformadora que compete al artículo 9.2.*

III. ANALISIS JURIDICO-POLITICO DE LA DECISION «SOCIEDAD DEMOCRATICA AVANZADA»

Acabamos de sostener el papel interpretador y transformador de la expresión SDA.

Conviene precisar. Aunque tal locución no posee carácter normativo, no me parece extravagante analizarla a la luz del artículo 3.1 del Código Civil.

Lo hago así porque este precepto contiene reglas de hermenéutica que me parecen muy útiles para comprender la expresión SDA.

a) *Sentido propio de las palabras.*—Es claro que SDA se refiere a una sociedad auténticamente *dinámica,* no a algo estático cuya única movilidad se

encamina a reproducir, con ligeras modificaciones, los privilegios, injusticias y anacronismos conocidos.

Es una sociedad que *progresa,* cuyo progreso o avance seguirán hasta que persistan los privilegios y graves injusticias.

Pero esta sociedad *avanza democráticamente,* o sea, conforme a las decisiones adoptadas por los representantes del pueblo en las Cortes Generales, que han sido elegidos mediante elecciones libres, periódicas y disputadas.

Ajustándose, también, a los procedimientos establecidos en la Constitución para adoptar aquellas decisiones. Conforme a derecho, con regularidad jurídica *(Rechtsstaatliche).*

Ahora bien: esto no significa que la regularidad jurídica (artículo 9.3) tenga que concebirse en sentido estrechamente formalista, ya que el párrafo 3 de este precepto guarda conexión directa y funcional con el apartado 2 del mismo precepto. A mayor abundamiento, la regularidad jurídica opera dentro de un Estado social y democrático de Derecho (artículo 1.1).

b) *En relación con el contexto.*—Ya vimos que la SDA se especifica en los artículos 9.2, 40, 129.2 e incluso en los artículos 33.2 y 38 («exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación») si se interpretan estas últimas disposiciones en sentido progresista.

c) *En relación con los antecedentes históricos y legislativos.*—Efectivamente, cuando el pueblo español aprobó la transición y ratificó la vigente Carta constitucional, lo hizo comprendiendo el capital significado histórico que aquella transición implica: pasar de un régimen totalitario, anticuado, injusto, inmovilista, a otro que se comprometiese en cumplir ambiciosos objetivos sociales.

En cuanto a los antecedentes legislativos, hay que referirse a la *Ley para la reforma política* y a las disposiciones encaminadas a realizar, calculada, pero decididamente, un sustancial progreso respecto al régimen franquista.

d) *Con arreglo a la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas.*—Aquí nos encontramos con la conexión que ésta mantiene con la realidad constitucional, tema que he estudiado en otro lugar.

Ahora bien: la realidad social es fluida, aunque esta fluidez no hay que entenderla de modo absoluto, esto es, desconsiderando sus momentos y aspectos de relativa permanencia.

La realidad social es dinámica, pero su dinamismo no desconoce la relativa estaticidad en la que coadyuvan las normas e instituciones jurídico-políticas.

La realidad social, en cuanto realidad constitucional, significa en la especie que la interpretación y aplicación de las normas constitucionales han de hacerse según los cambios importantes que se operan en esa realidad constitucional.

Así, por ejemplo, si las elecciones generales envían a las Cortes una mayoría suficiente (mayoría absoluta, y a mayor abundamiento, una mayoría superior a la absoluta) que defiende una lectura y aplicación de la Constitución en sentido progresista, es decir, encaminada a desarrollar los contenidos programáticos de los artículos 9.2, 40, 129.2 *in fine,* es obvio que la locución SDA se

concretará, lo cual manifiesta que no se trata de una expresión retórica, vacía de contenido [4].

Dicho de otro modo: los *términos SDA son un mandato constitucional* dirigido a todos los *órganos del Estado español cuyo cumplimiento quedará más o menos en suspenso mientras los Gobiernos y las Cortes Generales estén dominados por fuerzas políticas conservadoras. Corresponderá, pues, a la opinión pública progresista instar al Gobierno y a las Cortes para que lo realicen. En cambio, cuando aquéllos estén controlados por fuerzas políticas progresistas las posibilidades de su cumplimiento se concretarán más fácilmente.*

De esta última manera, la locución SDA, conjuntamente con los artículos 9.2, 40, 129.2 *in fine,* pueden invocarse y aplicarse para operar una profunda y extensa transformación de la sociedad española mediante la adopción de normas, y decisiones correspondientes, que concuerden con el alcance de aquella expresión y aquellas disposiciones.

En tanto no se verifique la hipótesis últimamente indicada, las posibilidades jurídicas de la frase SDA y de los correspondientes preceptos para que lleguen a ser *plenos* y *efectivos,* a tenor del artículo 9.2, quedarán prácticamente inéditas.

Esto no significa que el cumplimiento de lo exigido por la SDA esté plenamente asegurado por el evento de un triunfo electoral progresista, porque prescindiendo de los obstáculos que la oposición conservadora suscite y de los más temibles de un golpe extraconstitucional, que rompería las reglas del juego y el ordenamiento democrático, es menester que se de una serie de condiciones objetivas imprescindibles: coyuntura económica favorable; responsabilización de los grupos económicos que acepten, honestamente, su cuota de sacrificio en la transformación social que la SDA implica; responsabilización también del mundo laboral (empresarios y obreros) comprensión por la Iglesia del contenido ético, y aun cristiano, que el empeño conlleva.

El cumplimiento de la SDA es un proceso arduo que no puede realizarse automáticamente. Requiere un *tempo* adecuado y una serie de secuencias coherentes.

¿Cabe una realización de los contenidos y finalidades implícitas en la SDA por fuerzas conservadoras?

En principio, aparecen inconciliables el *progreso* connatural a la SDA y la *conservación* propia de aquellas fuerzas.

[4] Refiriéndose a las afirmaciones del Preámbulo de la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania,* Konrad Hesse sostiene que, en la medida que fijan las finalidades y tareas capitales en las que el pueblo alemán coincide en la situación histórica presente, vinculan la orientación política de los órganos de la República federal: *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland,* 12, ed. C. F. Müller Karlsruhe, 1980, pág. 49. Igualmente, Klaus Stern cuando se refiere a la decisión del pueblo alemán de servir a la paz del mundo contenida en el Preámbulo de la citada Ley Fundamental, pues afirma que no ha de entenderse en sentido programático, sino como una obligación jurídica impuesta a todos los órganos del Estado y a todos los individuos.

La expresión citada, además de su alcance político, tiene significado jurídico. Contiene un mandato constitucional. Cita en su apoyo una sentencia del Tribunal Constitucional Federal *(Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland,* Verlag C. H. Beck, Munich, 1977, pág. 375).

Ahora bien: respecto a la contraposición progreso *versus* conservatismo, aquellas posiciones aluden que se trata, solo, de un enfrentamiento semántico pero no real.

Todo progreso supone —dicen— la conservación de los logros más importantes conseguidos por el avance respecto a situaciones atrasadas precedentes y, por ello, es menester conservarlos. Hay que armonizar tradición y progreso y no concebir a este último como proceso destructor caótico.

Hay algo de verdad en esas argumentaciones. Sucede que aquí tomamos fuerzas conservadoras en el sentido de refractarias a los avances que corrigen, suprimen, abusos e injusticias preexistentes, en el sentido de contrarias a una necesaria transformación de estructuras e instituciones que son arcaicas, inservibles, o por lo menos entorpecedoras, para que se dé una SDA auténtica.

En consecuencia, la *SDA es la expresión técnica que designa el desarrollo político-social imprescindible para que se cumplan los postulados proclamados por el artículo 9.2* y equivale, en los planos ético, político y social, a lo que en el terreno económico desempeña el desarrollo económico. Se correlacionan en la medida que una SDA en una economía atrasada, con una tecnología obsoleta, fracasa y un desarrollo económico sin una SDA frustraría las exigencias del libre desarrollo de la persona humana según principios de igualdad y de justicia, valores proclamados en el artículo 1.1.

e) *Atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de las normas.*

Estamos aquí ante el *telos* de la Constitución. ¿Cuál es?

Siguiendo a Carlo Lavagna [5], diremos que la Constitución contiene normas finalistas *(norme di scopo)* encaminadas a indicar y promover una realidad futura distinta de la actual.

Se diferencian —según Lavagna— de las llamadas normas programáticas porque estas últimas obedecen a una concepción conservadora de la Carta constitucional correspondiente a los primeros años de su aplicación e indican que no son preceptivas, que no son vinculantes; vienen a ser afirmaciones ideales, directrices políticas, carentes de sanción y garantía.

A su juicio, las *normas finalistas* son auténticas normas obligatorias. Señalan un fin a alcanzar y, por tanto, deslegitiman las leyes que persigan fines diversos u obstaculicen la consecución de los fines que indican. En este sentido, son plenamente preceptivas desde el punto de vista *impeditivo.* Lo son también —continúa el profesor italiano— desde la óptica *impositiva.* En cuanto normas dirigidas al legislador, llamadas por ello normas de legislación, no sólo prohíben legislar en sentido contrario, sino que imponen, además, la emanación de leyes y actos necesarios para alcanzar los fines apuntados.

Así, en nuestro ordenamiento constitucional son normas finalistas los artículos 9.2, 40 y 129.2 *in fine* tantas veces citados.

En el caso de estos preceptos se trata de modificar, aunque sea gradualmente, un tipo de sociedad completamente diverso del presente. Trátase, de acuerdo con Lavagna, cuya tesis compartimos, de realizar plenamente la afirmación del artículo 1.2: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.»

[5] Carlo Lavagna, *Costituzione e socialismo,* Il Mulino, Bolonia, 1977, págs. 51 y ss.

Ahora bien: la frase SDA está contenida en el Preámbulo y aunque posee valor jurídico interpretativo y valorativo, no parece un precepto inmediatamente aplicable.

Empero, es una decisión política que tiene tanto valor impeditivo como impositivo.

Impide, por decisión de la Nación soberana, que se obstaculice el avance democrático de la sociedad. Se impone a los poderes públicos para conseguir ese objetivo.

Entre el impedimento y la imposición media todo un proceso político social.

Cuando impide, exige que no se acumulen más obstáculos para lograr la SDA y cuando se impone impulsa el avance democrático y social.

Este proceso supone, pues, una transformación. Por ello la locución SDA es una manera de indicar el cambio profundo y extenso de la sociedad española para que se cumplan los valores de libertad, justicia, igualdad y respeto del pluralismo político proclamados en el artículo 1.1.

IV. ¿PERMITE LA CONSTITUCION ESPAÑOLA DE 1978 LA TRANSFORMACION IMPLICITA EN EL PENULTIMO PARRAFO DE SU PREAMBULO?

De todo lo argumentado en las consideraciones anteriores, se desprende una contestación afirmativa a esta pregunta. Conviene, no obstante, ampliar la problemática que nos ocupa.

Soslayamos la posición conservadora y con mayor razón la reaccionaria. Ambas con grados distintos responden negativamente al interrogante. La primera porque obstaculiza, o tergiversa, el *telos* de la SDA aferrándose, en el plano normativo institucional, a criterios de la democracia liberal representativa, hoy en crisis, y en el económico a las injusticias neocapitalistas. La segunda, porque vacía, o menoscaba, el plano normativo-institucional y congela el económico con medidas fascistas.

La cuestión estriba en averiguar si nuestra Constitución es compatible con la SDA concebida en el sentido antes descrito.

Esto se ha planteado en Italia recientemente, y las posiciones más representativas son una negativa mantenida por Ugo Rescigno [6] y otra positiva apoyada por Lavagna [7].

Las tesis de estos autores nos interesan mucho porque, como es sabido, la *Constitución italiana* ha influido sobre nuestra Carta constitucional; ambos países se enfrentan con problemas semejantes y, además, la doctrina italiana ha influido —e influye— sobre nuestros constitucionalistas.

La pregunta acerca de si la Constitución de 1978 puede realizar, sin alterarla, la SDA es un problema jurídico-político, o sea, entraña no solamente aspectos formales, sino además político-sociales [8].

Rescigno no acepta la idea de que la Constitución italiana regula una socie-

[6] Ugo Rescigno, *Costituzione italiana e Stato borghese,* Savelli, Roma, 1977.
[7] Lavagna, *ob. cit.*
[8] En el mismo sentido, Lavagna, *ob. cit.,* pág. 10.

dad todavía no socialista y ya no capitalista. Por el contrario, la Carta fundamental italiana, tanto por lo que dice como por lo que es en la realidad de las relaciones políticas, es expresión orgánica de la sociedad capitalista desde la segunda posguerra mundial hasta hoy. La Constitución de la República italiana organiza a la sociedad capitalista en cuanto pacto constitucional que consagra y conserva, transitoriamente, las relaciones políticas fundamentales entre las clases. En cuanto ideología, es decir, en cuanto falsa conciencia de la sociedad que expresa, es una mentira respecto a lo que proclama y quiere hacer creer, pero también es verdad respecto a las efectivas convicciones presentes y operantes en las relaciones sociales.

La Constitución italiana presupone una sociedad mercantil, en la cual las cosas útiles son mercancías y la satisfacción de las necesidades se realiza mediante el cambio de las mercancías por medio del dinero.

La Constitución italiana, aunque conoce y prevé diversos modos de producción que entran todos ellos en la producción mercantil, presupone como dominante el modo de producción capitalista [9]. Garantiza el beneficio y su obtención máxima.

El autor italiano considera una ingenuidad la posibilidad de que se pueda revisar la Constitución sin tocar lo esencial de la misma para abolir, o reducir, el dominio del modo de producción capitalista, llegándose a una sociedad que no es capitalista o completamente capitalista.

La cuestión radica en saber si es imaginable una subversión de la parte económica del texto constitucional sin que se derrumbe el resto, de suerte que el nuevo modo de producción, afirmado en la realidad y consagrado en la Constitución correspondería, inevitablemente, a una Constitución completamente renovada.

Rescigno cree que semejante revisión constitucional realmente sería una ruptura del pacto constitucional que transformaría, de arriba abajo, todo el diseño de la Constitución. Al no tratarse de una reforma parcial, sino total, la cantidad se convertiría en cualidad. Estaríamos ante un acto revolucionario encaminado a establecer un régimen totalmente distinto del capitalista porque no se modificaría sólo la parte económica de la Carta fundamental, sino toda ella, ya que en cada una de sus partes presupone y disciplina una sociedad capitalista [10].

En síntesis, para Rescigno [11], así como lo esencial de la Constitución económica radica en el modo de producción capitalista, así también lo esencial de la Constitución política es la traducción y articulación, en el ámbito constitucional, de esa base capitalista. De esta manera forma de gobierno, derechos de libertad, organización del poder político, relaciones Estado-ciudadanos, todos los momentos constitucionales, disciplinados en otras partes de la Constitución, están ligados orgánicamente a la parte económica. Viven y mueren junto a ella; aparecen indisolublemente unidos.

[9] Rescigno, *ob. cit.*, págs. 14-15.
[10] *Ibíd.*, págs. 28-29, 31.
[11] *Ibíd.*, pág. 32.

El autor italiano analiza cada uno de esos elementos contemplándolos a la luz del determinismo económico contenido en la afirmación anterior.

Sus puntos de vista son interesantes, pero drásticos. A veces, su crítica de la Constitución demoliberal coincide, paradójicamente, con la fascista y anarquista [12]. En conclusión, para Rescigno [13] la Constitución italiana diseña una democracia atrasada.

Carlo Lavagna mantiene una tesis contraria a la anterior. Apunta, como el mismo Rescigno [14] reconoce, que la clase obrera tiene interés vital en que la Constitución sea la más avanzada y democrática posible, la más radical, y que la democracia liberal, si no elimina el dominio del capital, es el instrumento institucional más favorable para preparar su derrota.

A juicio de Lavagna [15], la Constitución italiana contiene una serie de normas encaminadas a realizar cambios profundos, normas dotadas de plena eficacia que, ciertamente, sólo combinadas con algunas condiciones histórico-políticas podrán concretar dichos cambios.

El profesor italiano realiza una interpretación de las normas constitucionales capaces de permitir una transformación, en sentido socialista, de la realidad político-social italiana sin necesidad de quebrantar la Carta fundamental.

A mi juicio, las consideraciones de Lavagna parecen más convincentes. Esto no quiere decir que no sean aprovechables varias de las opiniones mantenidas por Rescigno. Creo que cabe realizar una profunda y extensa transformación de la sociedad española sin necesidad de reformar la Constitución y sin verse obligados a quebrantarla.

Tanto la *Constitución italiana* como la española son susceptibles de dos lecturas diferentes. Ello se debe a que, como es sabido, nuestra Carta fundamental ha sido fruto del consenso, lo cual significa que las fuerzas políticas participantes en dicho consenso se comprometieron, cada una de ellas, a ceder en determinadas cuestiones a condición de que, a su vez, las demás hicieran lo mismo en otras. Además, la introducción de normas programáticas, de normas finalísticas *(norme di scopo)* y de decisiones políticas como la SDA que nos ocupa, autoriza una lectura progresista.

Sucede que los participantes en las diversas fórmulas de compromiso que figuran en nuestra Constitución prefieren transigir y pactar, sea admitiendo, con carácter provisional, situaciones actuales que otros consideran definitivas, sea dilatando la posibilidad de reformas profundas de lo actual adoptando fórmulas programáticas dilatorias.

El frecuente reenvío a leyes orgánicas y complementarias tiene, también, sentido dilatorio. Por un lado, se remite al futuro la adopción de medidas y/o la regulación de institutos y situaciones sobre las que el consenso no es claro o fácil de conseguir. Por otra parte, su regulación, mediante legislación orgánica, las reviste de una semirrigidez para su derogación, o reforma, que no obstaculiza tan fuertemente su revisión, sea para consolidar situaciones, sea para innovarlas.

[12] *Ibid.*, págs. 36-37, 76.
[13] *Ibid.*, págs. 95 y ss.
[14] Rescigno, *ob. cit.*, pág. 120; Lavagna, *ob. cit.*, pág. 15.
[15] Lavagna, *ob. cit.*, pág. 17.

La consecución de la SDA tropieza no sólo con obstáculos socioeconómicos, ciertamente difíciles de sortear; igualmente choca con escollos doctrinales basados en la ciencia clásica del derecho constitucional.

En otras ocasiones he hecho el elogio merecido de esta doctrina. Lo mantengo, aunque como todo, o casi todo, en este mundo tiene su faceta negativa, junto al elogio cabe la crítica. No el desprecio.

Las grandes argumentaciones jurídico-constitucionales del período de entreguerras francesas, alemanas e italianas configuraron un *corpus* doctrinal realmente excelente.

Los constitucionalistas de este período trazaron un cuadro nítido, brillante y sugestivo de las normas e instituciones políticas de la democracia liberal.

El reproche conocido de formalismo, abstracción y distanciamiento de la realidad constitucional es acertado sobre todo esgrimido contra alguno de sus representantes.

Con todo, conviene puntualizar que tanto en Hauriou como en Duguit se perciben atisbos correctores del formalismo (la institución, las ideas inspiradoras de aquéllos, el concepto de solidaridad, la atención al fenómeno sindical).

Igualmente, añadamos que la doctrina del ordenamiento jurídico de Santi Romano se abrió, aunque tal apertura fue incompleta a los requerimientos de la realidad constitucional en cuanto hecho social.

Por eso, un autor como Salvatore d'Albergo [16], en la línea hipercrítica de Rescigno, escribe que Romano fue el primer jurista burgués que advirtió la necesidad de reconocer que la crisis del Estado y del Derecho no es simple accidente científico extrapolable del discurso sobre el derecho y el Estado en cierta medida válido, también es índice revelador de la incongruencia con la realidad de toda teoría normativista, cuyo mérito se vincula a la fidelidad absoluta y ciega de los respectivos inspiradores del poder constituido al renunciar a cualquier intento crítico.

Pese a los límites graves —según D'Albergo— de la teoría institucionista, a los que reprochan los normativistas, replicando legítimamente, que el «sociologismo» de aquella doctrina es a su vez formalista, hay que subrayar que Santi Romano, aunque en interés de la supervivencia del Estado y de las capas sociales que lo regían, tuvo el coraje intelectual de identificar la «juridicidad» en el hecho mismo de la organización de los grupos sociales existentes para servir fines de vida colectiva. De esta manera, legitimó, teóricamente, el pluralismo jurídico que era políticamente incompatible con las exigencias de los grupos dirigentes de entonces.

Lo mismo puede decirse de varios autores alemanes de la época weimariana. Realmente, durante la República de Weimar, la Teoría de la Constitución experimentó notable impulso. No es menester recordar a Schmitt, Heller, Smend, los más notorios, porque junto a ellos figuraron otros suficientemente conocidos por los especialistas.

Las tendencias hipercríticas de la doctrina constitucional de entreguerras,

[16] Salvatore d'Albergo, *Il potere democratico fra «costituzione materiale» e «funzione» di indirizzo politico (III)*, en *Democrazia e Diritto*, 1973, págs. 89-90.

suelen denominarla «ciencia jurídica burguesa». Conviene precisar esta denominación.

La adjetivación burguesa tiene, entre otros significados, uno de alcance peyorativo, a saber: explotador. ¿Puede, según esto, considerarse a todos y cada uno de los autores representativos de la doctrina que nos ocupa como explotadores, vendidos al capitalismo, agentes intelectuales del mismo, etc.?

Me parece que la contestación afirmativa a ese interrogante es exagerada y, en definitiva, injusta.

Es exagerada porque considera a aquellos representantes como justificadores de la explotación que se desprende del sistema capitalista. En este sentido, sus teorías se encaminarán a legitimar los abusos y alienaciones que se dan en las condiciones objetivas del capitalismo.

Esto significa, según la anterior acusación, una *consciente* adhesión de aquellos autores a los presupuestos y bases del capitalismo. Ahora bien: salvo contadas excepciones, esto no es cierto, e incluso pueden encontrarse aspectos críticos de los abusos capitalistas en escritos diversos de ese período (en Heller, por ejemplo).

Otra cosa es que las teorías del formalismo jurídico-constitucional cubriesen o enmascarasen la enajenación capitalista, pero ello no prueba que los mantenedores de esas posiciones fuesen conscientes de ello y lo pretendiesen. La acusación es, pues, injusta.

Cabe aplicar la calificación burguesa a la doctrina que nos ocupa y a la mayor parte de la actual, en la medida que describe, explica y hasta fundamenta las grandes creaciones producto de la imaginación jurídico-política burguesa e ilustrada.

Indiscutiblemente, la fundación, arquitectura, funcionamiento, propagación y defensa de la democracia liberal representativa fue obra de la burguesía ilustrada o de personas que, aun aristócratas, la defendieron (Locke, Montesquieu, De Lolme, Jefferson, Constant, Tocqueville, John Stuart Mill, entre otros).

Las ideas de estos hombres fueron sistematizadas por los juristas e incorporadas a los textos constitucionales que ellos mismos comentaron. Se configuraron conforme al método jurídico, que, a través de la pandectista, de la escuela de la exégesis, de la jurisprudencia conceptual, se impuso en el Derecho privado y se extendió a las ramas del Derecho público (penal, internacional) y se aplicó luego al Derecho constitucional en Alemania en la línea de Gerber-Laband, Jellinek-Kelsen. En Italia, Orlando, Arangio-Ruiz, Miceli, Caristia, Zanzuchi, y al Derecho administrativo (los mismos autores, y además Meyer, Fleiner, Giacometti, Borsi, Zanobini). En Francia, como es sabido, Esmein-Nézard (a pesar del ingrediente histórico que contienen), Carrè de Malberg, Barthélemy-Duez; con referencias a la vida política, Laferrière.

Ahora bien: el método estrictamente jurídico, es decir, el apartamiento de la realidad político-constitucional, con el afán científico, honestamente sentido por sus defensores, de crear una disciplina objetiva, sistemática, capaz de situarse al nivel de las creaciones de la dogmática del Derecho privado, produjo, sin saberlo aquéllos mismos, una teorización favorecedora del inmo-

vilismo político-social, que funcionó a la postre como superestructura enmascarada de los intereses capitalistas.

De esta forma, esta doctrina puede denominarse burguesa no ya en el sentido de sus predecesores ilustrados de los siglos XVIII y XIX, los cuales aludían, cada vez menos, a postulados iusnaturalistas, pero que siempre defendieron los intereses burgueses. Es burguesa por su excesiva formalización favorecedora del *statu quo.*

Conviene no olvidar que en la crítica del Estado liberal burgués de Derecho y de la teoría pura del Derecho esgrimida por los autores alemanes del período de entreguerras; que en las posiciones de Heller y en su propuesta de un *sozialer Rechtsstaat,* constitucionalizado en la segunda posguerra mundial en la *Ley Fundamental de la República Federal de Alemania,* y en nuestra Constitución se prefiguran las tesis que en nuestros días conducen a una conciliación entre el Derecho constitucional y la realidad constitucional.

Según D'Albergo [17], el fin perseguido esencialmente por la ciencia jurídica burguesa consiste en imputar a una presunta «autonomía» del Derecho la posibilidad teórica y práctica de dominar por parte de quien tiene poder real legalizado todo lo que se desarrolla en la vida social y que se compendia en términos de hecho a subsumir luego en un «tipo legal» por una reglamentación que deberá ser válida y coherente con toda la serie de valores canonizados por la teoría general.

El «hecho» es el gran enemigo del «derecho», que no puede reducirse a «hecho» si quiere ser verdaderamente «derecho».

Atenuando cierta dosis hipercrítica de las posiciones sostenidas por Rescigno y D'Albergo, a las cuales pueden añadirse las tesis de otros juristas italianos y alemanes, prescindiendo de las implicaciones partidistas de extrema izquierda, por ejemplo, del primero de los autores italianos citados [18], sus opiniones pueden servir para desvelar aspectos significativos del Derecho constitucional: aquéllos heredados del constitucionalismo liberal que se resisten a acomodarse a la nueva realidad constitucional.

La cuestión que directamente nos atañe, a saber: en qué medida nuestra Constitución puede cumplir la decisión política preambular de establecer una SDA, podemos examinarla desde tres puntos de vista: desde el ángulo doctrinal; conforme a una lectura progresiva del texto fundamental, es decir, de acuerdo con una interpretación que tenga presentes el *telos* de la Constitución y la realidad constitucional, y, por último, en función de las fuerzas políticas que operan en nuestro país.

a) *Angulo doctrinal.*—Pudiera sorprender la afirmación de que el cumplimiento de la SDA dependa de la doctrina constitucional. ¿Hasta qué punto es esto cierto? ¿En qué medida la doctrina científica puede contribuir al desarrollo constitucional y a su acomodo a la realidad constitucional?

Ciertamente, la doctrina constitucional no es fuente directa, inmediata, del Derecho constitucional, pero no cabe duda que las tesis, opiniones y dic-

[17] D'Albergo, *loc. cit.,* págs. 84-85.
[18] Rescigno es militante del PSIUP.

támenes generalmente compartidos por los constitucionalistas más cimeros no tardan en imponerse y aplicarse.

El hecho constitucional euroatlántico fue creado arrancando de postulados mantenidos por juristas. Recordemos las opiniones de juristas ingleses clásicos como Bracton, Fortescue, Coke, Blackstone, Dicey; de norteamericanos como Marshall, Story, Brandeis, Frankfurter; de franceses como Capitant y Burdeau en la Constitución de la V República; de Lelio Basso en Italia (art. 3.2 de la Constitución).

También en el Derecho continental europeo no podemos olvidar el impacto de Constant, Clermont-Tonnerre, Pellegrino Rossi, de los autores germanos del *Vormärz,* de Welcker, Roteck, Von Mohl, Gerber, Laband, del suizo Troxler, del italiano Palma en los momentos constitucionales de sus respectivos países.

Igualmente, hay que referirse al influjo de Kelsen en el establecimiento de la justicia constitucional en Centro-Europa y a las aportaciones de Triepel, Preuss, Thoma y Schmitt.

En nuestros días, hay que recordar a Nawiasky, Mangoldt, Maunz, Hesse y Stern, entre otros. En España, las opiniones de Posada y de Jiménez de Asúa.

En cada fase y documento constitucionales concretos es fácil señalar uno o varios autores, una corriente o tendencia constitucional que han influido en su desarrollo y elaboración, en su interpretación y aplicación.

Mientras la doctrina constitucional, prácticamente hasta nuestro tiempo, parece aferrarse a modelos teóricos e interpretaciones más o menos tradicionales, poco a poco se abren caminos renovadores, sea mediante las pautas de la ingeniería constitucional, siempre que no se limite a medidas tecnocráticas, sea mediante innovaciones interpretativas como el uso alternativo del Derecho (Barcellona, Tarello y otros).

Es cierto que la ciencia del Derecho constitucional —como ya advirtió C. F. von Gerber [19]— no puede en sus formulaciones plantear *proposiciones imperativas inmediatamente vinculantes.* En cambio, cabe que subraye *el contenido ético e histórico de cada uno de los institutos y principios jurídicos* que se reiteran en cada derecho público particular, lo cual no conseguiría el tratamiento dedicado sólo a este último. Corresponderá —según Von Gerber— a la ciencia del Derecho público alemán la función práctica propia de establecer una introducción a todos los derechos públicos alemanes [20].

Si esto se afirmaba en 1865 por el fundador del método jurídico, a saber: sorprender el contenido *ético* e histórico de los institutos y principios jurídicos, parece claro que en nuestros días, después de la profunda renovación que se ha experimentado en el campo de los métodos jurídicos y de las trans-

[19] C. F. von Gerber, *Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts,* 3.ª ed., Dresden, 1880 (trad. italiana bajo el título *Diritto pubblico,* que abarca *Über öffentliche Rechte,* Tubinga, 1852, de Pier Luigi Lucchini, Giuffrè, Milán, 1971, págs. 102-103.

[20] Von Gerber escribió esto en 1885 en la tercera edición de su obra, Dresden, 1880. Señala los cambios notables acaecidos desde 1886 a 1870. Sería Paul Laband, su «ejecutor testamentario» según la expresiva calificación de Landsberg, quien emprendería la tarea de ofrecer una visión completa del Derecho público del *Reich* y de consolidar el método jurídico formalista.

formaciones históricas del Estado y de la sociedad, pueda afirmarse que compete a la doctrina jurídica desvelar el contenido ético e histórico que expresiones como SDA contienen y sugerir que su mensaje moral y político-social se concrete por la legislación, la administración y la justicia.

b) *Lectura progresista de la Constitución.*—Aquí no se trata tanto de pagar tributo a la última tendencia hermenéutica de los textos constitucionales, por ejemplo, al uso alternativo del Derecho, flamante creación italiana, o de aplicar obedientemente sugestivas tesis como las desarrolladas por Peter Häberle [21].

Me parece que la utilidad del uso alternativo del Derecho constitucional y del *Möglichkeitsdenken* es clara. No obstante, conviene no exagerar, y esto por dos razones. En primer lugar, porque, una vez ensanchadas las posibilidades del alcance interpretativo de las normas institucionales, se abre el camino —*ad infinitum*— para que surjan otras nuevas tendencias aún más avanzadas que el uso alternativo. Y esto puede producirse sea por la tendencia expansiva de los métodos interpretativos en su afán de reducir el *hiatus* entre norma y realidad, sea por un afán desmedido y pedantesco de estar siempre de moda.

En segundo lugar, porque una lectura hiperprogresista de la Constitución conlleva el riesgo de *vaciar* el contenido de las normas constitucionales sustituyéndolo por otro nuevo contradictorio, con lo cual se hace transgresión del *telos* de la Carta fundamental.

Es decir, hay que combinar armónicamente el apartado 2 del artículo 9 con el 3 del mismo precepto: «La Constitución garantiza ... la seguridad jurídica...»

Salvados estos peligros, la decisión constitucional de establecer una SDA manifiesta a las claras el propósito constituyente de que la Constitución no se estanque en posiciones inmovilistas. Es, pues, una llamada a los poderes públicos para que se remuevan los obstáculos que impiden o dificultan la libertad e igualdad de los individuos y de los grupos en que éstos se integran. Para que todos los ciudadanos participen en la vida política, económica, cultural y social (art. 9.2).

Una reflexión posibilista *(Möglichkeitsdenken)* al estilo de Häberle sobre la Constitución de 1978, una interpretación y aplicación alternativa de la misma no la vulneran siempre que se haya respetado su *telos* y ateniéndose a la seguridad jurídica, imperativos constitucionales cuya transgresión tendría carácter revolucionario.

Cabe una lectura progresista, a tenor de la SDA, sin necesidad de infringir la Constitución y sin embarcarse en la costosa, larga y complicada empresa de revisar el texto constitucional. La superación de las barreras impuestas por la Constitución es ardua. Si se lograse para conseguir objetivos socialmente avanzados se alcanzaría con retraso.

Su coste político es grande. Una interpretación acorde con la SDA del Preámbulo y con los artículos 9.2, 40, 129.2 *in fine* y con la realidad social

[21] Peter Häberle, *Demokratische Verfassungstheorie im Lichte des Möglichkeitsdenkens,* en *Archiv des öffentlichen Rechts,* vol. 102, cuad. 1 J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tubinga, 1977, págs. 27 y ss.

ex artículo 3.1 del Código Civil obviaría las dificultades de la revisión constitucional y sería constitucionalmente admisible.

Esta lectura sería constitucionalmente lícita en la medida que cuadrase con el *telos* de la Constitución.

La finalidad de la Constitución española de 1978 es clara. Sus propósitos se proclaman en el Preámbulo, que hemos descrito como decisiones políticas de la nación española en uso de su soberanía. Aparecen también en el artículo 1.1: «... propugna como poderes superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político»; en los artículos 9.2, 40 y 129.2 *in fine,* tantas veces citados; en el propósito capital del artículo 10.1, que considera como fundamento del orden político y de la paz social la dignidad de la persona, el respeto a la ley y a los derechos de los demás; sin olvidar las restantes normas programáticas, *rectius* de finalidad *(norme di scopo)* que abundan en la Constitución.

No se trata, pues, de destruir la Carta constitucional. La cuestión estriba en no olvidar que ésta regula un proceso político-social que fluye, que plantea incesantes requerimientos, los cuales han de ser positivamente satisfechos.

El constituyente tuvo conciencia, desde el mismo Preámbulo, de que en España comenzaba una nueva etapa política muy distinta a la anterior. Los propósitos preambulares son, *toto caelo,* contrarios a los del régimen político franquista, aunque no se habla expresamente de *ruptura* en el Preámbulo (a pesar de que la enmienda mantenida por el profesor Tierno Galván lo decía) [22]. Empero, toda la Carta constitucional rompe con el ordenamiento fundamental anterior.

La disposición derogatoria no se limita, por razones de seguridad jurídica formal, a derogar la Ley para la Reforma Política 1/1977, de 4 de enero, y todas y cada una de las leyes fundamentales del largo período franquista.

Además, por razones de seguridad y justicia materiales, liquida el techo ideológico y la organización jurídica de ese régimen.

En cuanto a la base socioeconómica, es claro que ésta no puede modificarse automáticamente por un *fiat* legislativo. Es menester una transformación. Transformación que implica un proceso y exige un *tempo.* Que ha de hacerse dentro de la más exquisita juridicidad *(Rechtsstaatliche),* porque precisamente el artículo 1.1 establece un Estado social y democrático de Derecho.

El constituyente, las Cortes Generales que ratificaron la Constitución y el pueblo español que la aprobó, por ese mismo hecho, sustituyeron el techo ideológico nacionalsindicalista y la democracia orgánica por la democracia liberal; el sistema verticalista basado en un solo partido-movimiento, por el pluralismo partidista; la unidad de poder y coordinación de poderes con vértice en el Caudillo, por la Monarquía parlamentaria; el Estado unitario centralista, por el Estado autonómico.

Todo ello supone un cambio radical y completo de la estructura estatal y de su funcionamiento, así como de la ideología que le anima.

Ahora bien: las formas políticas, aunque desaparezcan, dejan huella, y esto es lo que ha sucedido con el régimen franquista. No se trata sólo de que per-

[22] Cfr. sobre esto Raúl Morodo, *loc. cit.* en nota 2.

sista parte de la clase política heredada de la situación anterior, más o menos convertida a la democracia liberal. Tampoco de que continúen malos hábitos y corruptelas típicas del franquismo (caciquismo, hipertrofia burocrática, etc.). Todos ellos aspectos graves.

La cuestión es que la estructura socioeconómica ha pasado prácticamente intacta, *mutatis mutandis,* al Estado social y democrático de Derecho. Además, se perciben muy pocos síntomas que anuncien cambios profundos que corrijan las desigualdades e injusticias.

Ciertamente, se han establecido la libertad y el pluralismo sindical (art. 7): se ha aprobado un Estatuto de los Trabajadores que no es plenamente satisfactorio; se ha implantado una reforma fiscal un tanto precipitada, poco estudiada, que requiere modificaciones correctoras de sus defectos técnicos. A mayor abundamiento, los objetivos a que apunta no tienen clara contrapartida en los servicios reales prestados por el Estado a sus ciudadanos.

Cuando el constituyente anuncia en el Preámbulo el propósito de establecer la SDA; cuando traza una política jurídica, económica, social y cultural en los artículos 9.2, 40 y 129.9 *in fine,* significa que la sociedad española no es *efectiva* ni *plenamente* libre, justa e igualitaria. Conviene decir que hay que alcanzar *más libertad, más justicia, más igualdad,* y esto supone, si no queremos la revolución tumultuaria, sangrienta, cuyo final pudiera ser un totalitarismo de signo contrario al que hemos padecido o su repetición, que es menester una auténtica transformación social.

Transformación social no es pura reforma (retoques, modificaciones epidérmicas); es el nuevo nombre, menos drástico, de la revolución.

La SDA, los preceptos constitucionales que con ella coordinan, implican la transformación social de España.

Los artículos 33 (propiedad privada y herencia) y 38 (libertad de empresa en una economía de mercado) no quedarán vacíos de contenido. No serán afectados en su esencia (art. 53.1).

La esencia de los derechos y libertades fundamentales significa el respeto de la dignidad y libertad humanas (art. 10.1), concebida la persona *uti singulus et uti socius* (en las formaciones sociales donde se desarrolla su libertad).

Ahora bien: se trata de insistir en la *función social* de la propiedad y de la herencia (art. 33.2) de la *idéntica función social* de la libertad de empresa en la economía de mercado.

Propiedad, herencia y libertad de empresa no son afectadas en su esencia; antes bien, son plena y efectivamente realizadas cuando no suponen explotación de trabajo humano, cuando no suscitan odiosas desigualdades e injusticias. Por ello, el artículo 38 indica que la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado funciona de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.

Esto requiere una transformación pacífica y democrática del neocapitalismo que establezca un auténtico Estado democrático de Derecho.

La Constitución dice que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho.

Puede que España *sea ya* un Estado social de Derecho, pero *todavía no es* un Estado democrático de Derecho.

La lectura y aplicación de la Constitución se encamina a que los poderes públicos procuren, con método democrático (elecciones que envíen a las Cortes Generales mayorías progresistas, aprobación de las leyes correspondiente, aplicación por la Administración, interpretación en su caso por el Tribunal Constitucional), fijar una orientación política adoptada por el Estado-aparato que transforme sin precipitaciones, pero con decisión, al Estado-comunidad de acuerdo con el postulado de la SDA.

Tal es el *telos,* la finalidad de nuestra Constitución, que aparece en consonancia con la realidad constitucional; elemento de ella son las fuerzas políticas, principalmente partidos políticos y sindicatos.

c) *Función de las fuerzas políticas.*—Corresponde a éstas el papel de agentes dinamizadores del proceso político-social.

Es cierto que hay fuerzas políticas regresivas y progresistas. Entre las primeras figuran las nostálgicas del pasado, y entre las últimas, las decididas defensoras de la SDA.

No es correcto en un trabajo científico citar concretas formaciones políticas.

Una pregunta convincente es ésta: ¿es capaz el reformismo centrista de cumplir el propósito intrínseco de la SDA?

Naturalmente, sus dirigentes, militantes y seguidores lo afirmarán rotundamente. Ahora bien: para que sean convincentes será menester que traduzcan reforma por transformación del neocapitalismo, que se percaten bien de lo que entraña la SDA y los preceptos constitucionales que con ella concuerdan. Si así lo hacen y lo cumplen, no importa el nombre reformismo, porque una reforma profunda y extensa es una transformación, y en la medida que se realiza democráticamente es conforme a la Constitución.

Otro interrogante no menos importante es éste: ¿puede admitirse que formaciones políticas marxistas realicen esa transformación democrática?

Aquí habría que precisar de qué marxismo se trata: ¿Marxismo-leninismo? ¿Marxismo como método interpretativo sólo de los fenómenos sociales o como *Weltanschaung* omnicomprensiva? La contestación a todas esas cuestiones requiere un estudio sosegado que ahora no voy a hacer. Es claro que cualquier tentación totalitaria impediría la transformación.

Por último, existen otras fuerzas políticas que operan en las nacionalidades y regiones a las cuales se les pueden aplicar las consideraciones *ut supra* sobre el reformismo.

En cuanto a la posición centro-derecha, caben serias dudas de su adhesión a la SDA, sea por los residuos poderosos franquistas (que en verdad no faltan en el centrismo antes examinado) que alberga, sea porque no admiten la transformación del neocapitalismo que aquí se mantiene.

La dolencia que aqueja a todas estas formaciones: centro, derecha e izquierda, consiste en el burocratismo. Todas ellas han sido afectadas por el neocapitalismo.

En efecto, se han convertido en maquinarias cuya finalidad primordial es la conquista de votos. Operan como empresas libres en el mercado de las elecciones. No les importa tanto el número de militantes como la cantidad

de votos obtenidos en cada confrontación electoral. Para aumentar los sufragios favorables gastan enormes cantidades de dinero en propagarla.

El robustecimiento de las maquinarias partidistas no sólo edulcora las ideologías, sino que aproxima los programas electorales. Reproduce la ley de bronce de las oligarquías en el seno de los partidos, contraviniendo el mandato del artículo 6. Se soslayan las bases del partido; se somete a sus parlamentarios a una drástica disciplina partidista rozando los artículos 57.2 y 1.2; se prohíben o sancionan las corrientes intrapartidistas.

No preocupa demasiado que estas prácticas produzcan desencanto entre sus militantes, seguidores y simpatizantes y que aburran a la opinión pública. Lo importante es el triunfo electoral y la obtención de una mayoría confortable en las Cortes.

Empero, el abstencionismo cunde entre los votantes, prueba de que el sistema de partidos en España es defectuoso. Su rodaje no es satisfactorio. Se preconiza un partido-bisagra para reducir ese abstencionismo, y para ello hacen falta medios económicos, lo cual implicaría su supeditación a quienes paguen. Además, el sistema electoral vigente lo dificulta.

Así, pues, el juego interpartidista se somete a los postulados del artículo 38.1 concebido en un sentido estrictamente neocapitalista.

En efecto, los partidos con representación parlamentaria se mueven como empresas libres que reciben dinero del Estado, que lo solicitan a la banca y a veces lo reciben del extranjero para comprar votos y ganar las elecciones.

¿Es posible dudar que, sometidos a estos condicionamientos económicos, los partidos no tergiversan tácticamente y en el fondo realmente sus ideologías y fortifican, dañando su democraticidad interna y externa, sus aparatos organizativos?

En consecuencia, infectados por el capitalismo, defraudan a las masas y ya no producen entusiasmo. Se ven amenazados por los movimientos sociales y en menor medida por los clubs políticos.

Todo esto quiere decir que la transformación exigida por la SDA y los artículos concordantes con ella de la Constitución se verán obstaculizados o retrasados en tanto los partidos progresistas aparezcan tan supeditados a las condiciones del neocapitalismo *ex* artículo 38.1 en su interpretación burguesa.

V. CONTENIDO ETICO DE LA SDA

La transformación social de que hablamos supone un contenido y finalidad evidentemente éticos.

La SDA no estriba exclusivamente en un desarrollo tecnológico, en lograr mejor calidad de vida. Advirtamos que el Preámbulo dice asegurar a todos una *digna* calidad de vida. Porque la libertad, la justicia, la igualdad, el pluralismo político, la dignidad de la persona humana y los derechos inviolables que le son inherentes *son valores.*

El desarrollo económico y tecnológico, el pleno empleo, la vivienda digna y adecuada, la suficiencia económica, el enriquecimiento del patrimonio histó-

rico, cultural y artístico de los pueblos de España y los bienes que lo integran, el medio ambiente sano, son indudablemente objetivos que cuadran con la SDA.

No hay que olvidar las vertientes morales de todo esto. Un mundo feliz, aséptico, planificado, asegurado y con comodidades abundantes para todos sólo se da en las utopías. Aun suponiendo que tanta felicidad fuese posible, el hombre no sería plenamente dichoso si esa sociedad prescindiese de los valores morales, superiores a todos los éxitos y materialidades antes expuestos.

Por consiguiente, la SDA no rechaza unas sólidas bases éticas e incluso religiosas. A mayor abundamiento, el artículo 16, después de establecer que ninguna confesión tendrá carácter estatal, dispone: «Los poderes públicos tendrán en cuenta las creencias religiosas de la sociedad española y mantendrán las consiguientes relaciones de cooperación con la Iglesia católica y las demás confesiones.»

VI. SOCIEDAD DEMOCRATICA AVANZADA Y ARTICULO 9.2

Repetidas veces hemos señalado la conexión entre la frase SDA y el artículo 9.2 de la Constitución.

Subrayábamos cómo este precepto corrobora el carácter progresista de la SDA. El artículo 9.2 posee también carácter avanzado.

Como es sabido, nuestro constituyente lo ha importado de la *Constitución italiana* (art. 3.2), aunque con escasa fortuna estilística.

El artículo 3.2 de la *Constitución italiana* se debe al socialista Lelio Basso y se aceptó para premiar a las fuerzas políticas italianas de izquierda su aceptación del nuevo ordenamiento republicano, aplazando sus ansias revolucionarias [23].

Ya vimos cómo en la doctrina italiana existen dos posiciones respecto al alcance progresista de la Constitución republicana. Veamos ahora las distintas tesis respecto al artículo 9.2.

Para Ugo Rescigno [24], el citado precepto plantea diversas interrogantes de dificilísima solución. La *Constitución italiana* no dice nada de cómo se removerán «los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país».

¿Qué instrumentos se utilizarán para lograr esos objetivos?

El artículo 3.2 carece de eficacia normativa; a lo sumo sirve para interpretar otras normas. No impone y no atribuye ni obligaciones, ni derechos ni cualquier otra posición jurídica significativa.

En cambio, Carlo Lavagna [25] sostiene que dicha disposición apunta a la

[23] Cfr. el denso e interesante comentario que ha hecho del artículo 3.2 Arturo Romagnoli, «Articolo 3.2», en *Commentario della Costituzione a cura di Giusseppe Branca,* Nicola Zanichelli Editore, Bolonia, 1975, págs. 162 y ss.

[24] Rescigno, *ob. cit.,* pág. 124.

[25] Lavagna, *ob. cit.,* págs. 54 y ss.

edificación gradual de un tipo de sociedad completamente distinto del existente en el momento en que se elaboró y aprobó la Constitución. Se trata de una *norma di scopo* plenamente vinculante, si bien destinada a una actuación a largo plazo.

Esto es así porque se desarrolla en una serie de disposiciones sobre el trabajo y en otras normas constitucionales que facilitan su actuación.

Por eso Lavagna rechaza la opinión de Rescigno, apuntando que los medios para realizar aquellas metas sociales se ponen a disposición de las clases trabajadoras y, en definitiva, del cuerpo electoral.

Es cierto, como ocurre con otras normas finalistas, que su garantía no es automática. Está condicionada por la concreta y eficaz acción de determinados instrumentos. Dependen no tanto de la discrecionalidad política del legislador como de la intensificación y aumento de la consistencia y eficiencia de las fuerzas políticas populares.

Si se relaciona el artículo 3.2 con el 1 y el 48, resalta aún más su finalidad normativa, que estriba en edificar una sociedad diversa de la presente que sea de una sola clase, aunque pluralista (Romagnoli, págs. 161 y ss.).

El artículo 1, al definir a la República «fundada en el trabajo», no pretende imponer inmediatamente una sociedad política sólo de trabajadores; lo que hace es subrayar la función de los trabajadores respecto al ejercicio de la soberanía popular (art. 1.2). Es una función estimuladora, mediante los instrumentos ofrecidos por la Constitución, del proceso de transformación política y social *ex* artículo 3.2.

Dado que el ejercicio máximo de la soberanía se reserva al cuerpo electoral, como se desprende del artículo 48 (sufragio universal igual, libre y secreto), también este artículo contribuye a atribuir al 3.2 una función renovadora en el sistema de ejercicio de la soberanía popular ejercida por el pueblo, por el cuerpo electoral, sin posibilidades de posiciones privilegiadas, aunque se diferencien desde otros puntos de vista distintos.

A nuestro juicio, es más convincente la tesis de Lavagna, porque la mantenida por Rescigno coincide con las posiciones conservadoras, que insisten siempre en subrayar la índole programática del artículo 3.2 (9.2 de nuestra Constitución), o sea, que su efectividad se remite *ad calendas graecas.*

El mismo Rescigno reconoce la función interpretadora de otras normas que compete al artículo 3.2. Además, es un obstáculo para que se adopten disposiciones claramente regresivas, y, por último, los poderes públicos pueden concretar aquella norma mediante medidas de política económica, fiscal, social y cultural, sea porque las fuerzas progresistas en la oposición las exijan o, en el peor de los casos, obstaculicen las que choquen con aquel artículo, sea, con mayor razón, al disponer del Gobierno, pues entonces podrán cumplimentar el mandato contenido en el artículo 3.2.

Nuestro artículo 9.2 se diferencia del artículo 3.2 italiano en un término significativo, a saber: mientras el italiano habla de la efectiva participación de todos los *trabajadores,* el nuestro se refiere a todos los *ciudadanos.*

No obstante, creemos que esta diferencia no es decisiva. Los trabajadores son ciudadanos. Concebir a unos ciudadanos que no trabajen, parásitos sociales, contradice el contexto del artículo y el *telos* de la Constitución.

De otro lado, también el artículo 9.2 conecta con preceptos semejantes a los citados por Lavagna. Así, con el artículo 1.1, que constituye a España en un Estado social y democrático de Derecho; con la misma disposición 1.2: «La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado»; con el 23 (participación de los ciudadanos en los asuntos políticos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal), y con el 68.1 y 69.2, que establecen el sufragio universal libre, igual, directo y secreto.

Por consiguiente, puede aplicarse la argumentación del profesor italiano a nuestro ordenamiento constitucional.

VII. SOCIEDAD DEMOCRATICA AVANZADA Y ELEMENTOS REPRESENTATIVOS Y PLEBISCITARIOS

Hasta aquí hemos examinado el concepto y los aspectos teleológicos y transformadores de la sociedad española que corresponden a una adecuada interpretación de la SDA. Para ello analizamos el techo ideológico, el *telos* de la SDA y la estructura social a que apunta.

Nos queda decir algo sobre los aspectos organizativos en conexión con la SDA. Veámoslos. ¿Cómo engarza la SDA con las instituciones y órganos del Estado-aparato y con las correspondientes al Estado-comunidad?

La Constitución española de 1978 configura una democracia representativa con algunas concesiones a instituciones de democracia semidirecta. Hay, pues, un predominio claro del elemento representativo sobre el plebiscitario.

En este sentido, nuestra Carta constitucional sigue la tradición demoliberal, que, salvo en la Confederación helvética, desconfía o muestra algunas cautelas respecto a la participación directa de los ciudadanos en el juego político y en la toma de decisiones.

En la historia de las ideas políticas, en el ámbito doctrinal y en la praxis política se percibe una tensión representación-identidad sobre la cual teorizó agudamente Carl Schmitt en el período de entreguerras.

El tema se ha replanteado en nuestros días por la doctrina alemana y se complica con las tendencias autogestionarias recogidas en el ámbito constitucional por Yugoslavia y más recientemente en Portugal.

Así, pues, la problemática participativa se presenta en la secuencia representación-participación-autogestión [26].

El artículo 23.1 estatuye: «Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.»

El constituyente considera que las dos vías de participación política son la votación en la *iniciativa popular* y en los *refrendos* y el ejercicio del derecho de *sufragio.*

[26] Sobre estas cuestiones, en las que aquí no voy a detenerme, cfr. Pablo Lucas Verdú, *Curso de Derecho político,* vol. II, Tecnos, Madrid, 1977, págs. 201 y ss.

No se recogen en nuestro texto constitucional el *recall* ni el *Aberufungsrecht* típicos del ordenamiento constitucional suizo.

La *iniciativa popular* la contempla el artículo 87.3: «Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso, se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia.»

El recelo respecto a la participación directa se percibe nítidamente en las condiciones que se exigen para que prospere y por las materias que se le sustraen. Predomina el elemento representación, y lo mismo ocurre respecto al *referéndum consultivo ex* artículo 92.

En cuanto a los *refrendos de ratificación* de la reforma constitucional, son obstáculos que corroboran la rigidez constitucional (arts. 167.3 y 168.3). Poseen valor más técnico que político participador. Lo mismo cabe decir de los refrendos ratificadores y modificadores de los Estatutos autonómicos (arts. 151.1 y 2.5) y para la incorporación de Navarra al Consejo General Vasco o régimen que lo sustituya (disposición transitoria cuarta, 1) [27].

La tensión representación-identidad, democracia representativa-democracia directa termina, pues, resolviéndose en favor de la democracia representativa.

Las razones del predominio de los elementos representativos sobre los plebiscitarios arrancan de una larga historia.

Existen motivos socioeconómicos, ideológicos, doctrinales y de práctica política. Examinémoslos.

a) *Elementos socioeconómicos.*—La democracia representativa surge tras una superación de las estructuras socioeconómicas del Antiguo Régimen por la burguesía ascendente.

Se produce una transición del *status* al *contrato* (Summer Maine), de la estructura comunitaria a la societaria, es decir, de la vinculación social basada e inspirada en la voluntad esencial *(Wesenwille)* a la voluntad arbitraria o reflexiva *(Kurwille),* como la describió Ferdinand Toennies.

El sistema estamental, a su vez, se sustituye por el clasista. El análisis de contenido de las obras de Locke, de Hobbes y de Rousseau revela este último fenómeno.

La doctrina fisiocrática, al insistir en la objetividad y naturalidad de las leyes que regulan la sociedad y la economía, las medidas que aquélla sugiere al fin con la Revolución francesa, se aplicarán contra las corporaciones de artes y oficios, contribuirán a modificar extensa y profundamente la estructura socioeconómica y sus relaciones con el Estado.

La burguesía triunfante requiere e impone un mercado dinámico libre de trabas que agilice el mundo de las transacciones, que desvincule la propiedad, que gravite más sobre el medio urbano, actúe y amplíe las relaciones comerciales.

El mundo económico se rige por las leyes naturales de la oferta y la de-

[27] Prescindimos del estudio sobre la regulación de las distintas modalidades de aplicación de los refrendos y de la polémica que ha suscitado con motivo de la crisis reciente en el caso de Andalucía.

manda. Una mano invisible regula su juego y, a la postre, explica los desajustes.

Aumenta el comercio nacional e internacional; las relaciones sociales se conciben mucho más directamente como relaciones basadas en la riqueza. En consecuencia, las críticas y repulsas de los privilegios nobiliarios y de las desigualdades interestamentales se acentúan. Como dijimos, se pasa del *status* al *contrato,* del sistema estamental, basado en la legitimidad tradicional, al clasista apoyado en la racionalidad que aporta el cálculo dinerario y la mayor movilización de la riqueza.

Por eso, se comprende que la idea representativa con raíces medievales, mantenida en el Antiguo Régimen, de que los representantes lo son de cada estamento, sometidos al mandato imperativo, se cambie en el mandato representativo libre.

Las ideas del abate Sieyes sobre la Nación, identificada con la burguesía, integrada por las clases que comienzan a controlar el proceso económico, se abrirán camino.

En definitiva, el elemento representativo, la concepción de la democracia representativa en cuanto conjunto de normas e instituciones que configuran los poderes públicos, señalan sus competencias y las delimitan fueron productos de la imaginación jurídico-política burguesa.

b) *Elementos ideológicos.*—También se apoya en la burguesía liberal el conjunto de principios ideológicos que inspiran a la democracia representativa.

No es necesario extenderse en describir el individualismo liberal, tanto en el plano político como económico, de las personas y fundadores del constitucionalismo.

Por un lado, la ideología liberal se enfrentó con los abusos, oscurantismos y rémoras del absolutismo; por otro, se cuidó de soslayar, o entorpecer, las tendencias más radicales que surgieron en su seno y que, a la postre, desembocarán en los primeros socialistas en cuanto liberales desencantados.

Los derechos y libertades fundamentales se conciben y aplican en sentido individualista; la igualdad según un modelo estrictamente formal.

Los representantes de la Nación legislarán en ese sentido, vigilarán las intromisiones del Estado y discutirán, en las Asambleas parlamentarias, las medidas garantizadoras de la seguridad individual, de las libertades y de la garantía de la propiedad privada.

Sólo los representantes manifiestan mediante la ley, expresión de la voluntad popular, los deseos de la Nación. Las decisiones inmediatas del pueblo se ven con enorme recelo porque no han pasado por el tamiz de las gentes ilustradas capaces, intelectual y económicamente, de decidir lo más justo y conveniente.

Sufragio restringido, representación, pues, a base de *honoratiores,* sin sometimiento a vínculo de mandato imperativo, son requisitos indispensables para una auténtica democracia.

El liberalismo clásico desconfiará de las tendencias e instituciones plebiscitarias, también surgirán críticas, advertencias y sospechas sobre los partidos a los cuales se les califican, peyorativamente, como facciones. Se teme que al organizarse fuertemente dificulten la fluidez representativa y que intercepten la formación y expresión de la voluntad nacional.

Nos encontramos ante una sociedad civil y una organización política configuradas, dominadas y dirigidas por la burguesía. Por un lado, se rechazan los privilegios y diferenciaciones nobiliarios y estamentales (igualdad ante la ley; libre iniciativa económica), por otro se contendrán las tendencias plebiscitarias.

c) *Elementos doctrinales.*—Ya en los debates de la Asamblea constituyente francesa, en 1789, se comprueban las dos posiciones mantenidas por sus miembros: los que siguen los criterios representativos inspirados en Montesquieu y De Lome y los que se inclinan por la doctrina de democracia directa y semidirecta defendida por Rousseau. Al final, prevalecerán los primeros [28].

El modelo de la constituyente francesa se impondrá en el constitucionalismo europeo con la excepción de Suiza.

Igualmente, se mostrará como ideal por la doctrina, sea en las consideraciones sobre la democracia representativa de John Stuart Mill, sea en las significativas posiciones de autores italianos como Saredo, Arcoleo y Brunialti, quienes consideran que sólo los países que cuentan con constituciones representativas, en el sentido antes descrito, son los auténticamente libres y civilizados.

Durante mucho tiempo, y hasta el período de entreguerras, las instituciones de democracia abierta y semidirecta no se aceptaron. Será con la *Constitución de Weimar* de 1919 y con las que ésta inspira cuando se incorporarán a diversos ordenamientos fundamentales intentando armonizarlas con el elemento representativo. Empero, la tensión representación-identidad se aminora sólo en parte.

En síntesis, las posiciones doctrinales se identificaron con las concepciones burguesas de la democracia representativa: soberanía nacional formalizada, es decir, desprovista de sus consecuencias políticas más radicales en la medida en que era prácticamente suplantada por la soberanía parlamentaria; las leyes expresión de la voluntad popular son monopolizadas por el Parlamento burgués; confianza en que las *élites* políticas surgidas de los partidos (a los que se ignora en el plano constitucional y a lo sumo se les regula como grupos electorales y parlamentarios) son capaces de dirigir y controlar todo el proceso político.

De esta forma, las manifestaciones más o menos directas del cuerpo electoral se contemplan con recelo, y todo el proceso político (electoral, parlamentario, toma de decisiones) se mueve mediante la acción de esa *élite* gobernante, en el Gobierno y en la oposición, que, a su vez, domina los partidos.

d) *Ejemplos de la praxis política.*—Los recuerdos que dejaron las prácticas plebiscitarias con los dos Napoleones en Francia: manipulación de los referendos con intención y propósitos caudillistas, desprestigiaron a los institutos de democracia semirecta (refrendo, *recall, Aberuffungsrecht,* iniciativa popular). Se consideraron poco menos que incompatibles con la democracia representativa. Predominaba la convicción de que la *élite* política estaba mucho más capacitada que la masa popular para adoptar las decisiones políticas.

[28] Cfr. Robert Redslob, *Die Staatstheorien der französischen Nationalversammlung im 1789,* Leipzig, 1912, págs. 105 y ss.

Como es sabido, la adopción, en el período de entreguerras, de algunos de estos institutos se hizo calculadamente y como soluciones de técnica constitucional, que apenas afectaban a la esencia de la democracia representativa.

La desconfianza de los partidos políticos sobre estas instituciones se concretará con motivo de su adopción por los totalitarismos para desmantelar la democracia liberal.

Además, la democracia como identidad del jefe con su pueblo mediante su aclamación, la propaganda masiva, la intimidación se ven, con razón, como rasgos típicos de la más dura reacción. A esta condena se unirá la repulsa por la utilización de esas técnicas, unidas a institutos de democracia semidirecta por las democracias populares inspiradas en la política estalinista.

La clase política establecida considerará una amenaza a su establecimiento el uso de los institutos referendarios, etc., tanto desde las posiciones del extremismo reaccionario como del izquierdista.

Todavía persisten, en nuestros días, los motivos recelosos contra la concepción de la democracia como identidad, y ello se corrobora por la posición y acción de los partidos políticos. Se debe a varias razones.

Ante todo, históricamente, las instituciones de democracia directa y semidirecta proceden de un mundo tradicional, comunitario y aldeano. En cambio, los partidos políticos son formaciones modernas, societarias que se convierten en maquinarias. El esquema de Comunidad=Sociedad descrito por Toennies puede aplicarse para aclarar las diferencias.

Vistas las cosas desde otro ángulo de mira, las instituciones de democracia directa arrancan de un mundo basado en la espontaneidad de la comunidad vital configurada por un derecho predominantemente consuetudinario; en cambio, la democracia representativa supone un notable grado de reflexión de discusión y de contraste entre opiniones variadas que sólo prosperan en las aulas parlamentarias. Por eso su enemiga al mandato imperativo.

A mayor abundamiento, la democracia representativa se consolida paralelamente al proceso de codificación general y particular, de manera que la voluntad esencial *(Wesenville)* inspiradora de la Comunidad (configurada principalmente a base de tradiciones y costumbres) se contrapone a la voluntad de arbitrio *(Kurwille)*, societaria, que encaja con la idea burguesa-liberal de la representación [29].

Parece así claro a los contrarios, o reticentes de la democracia directa, que los problemas complejos de una sociedad industrializada, con un ordenamiento jurídico predominantemente codificado y complicado pueden resolverse con mejor conocimiento de causa en sede parlamentaria mediante los conocimientos técnicos propios de los expertos que asesoran, e incluso se imponen, a los miembros de sus correspondientes partidos en el Gobierno y en la oposición.

A todo ello hay que añadir el carácter de oligopolio que manifiesta el sistema partidista de la Europa occidental.

Aunque desde el punto de vista jurídico-formal los partidos no tienen de-

[29] Estas consideraciones se aplican al Derecho constitucional de Europa continental, porque en Inglaterra se dan supuestos históricos y jurídico-políticos diferentes.

recho al monopolio de la participación política, de hecho se perciben claramente sus efectos oligopólicos.

Las posibilidades de éxito electoral de los candidatos auténticamente independientes y de los parlamentarios, con ese carácter, en las correspondientes Asambleas son muy reducidas.

Los partidos políticos son maquinarias empresariales destinadas a obtener el mayor número de sufragios. El dinero cuantioso de que disponen (préstamos, subvenciones del Estado, ayuda de otros partidos homólogos extranjeros, actividades económicas que desempeñan incluso a veces de tipo exterior) los convierten en poderosos agentes en el mercado político.

En cierto sentido su actividad cuadra —como indicamos— con la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado contemplada en el artículo 38.1.

Cuando se plantea un referéndum o una iniciativa legislativa, en la medida que los ciudadanos se manifiestan más directamente, el filtro de los partidos se atenúa. Por eso, su latente hostilidad a tales manifestaciones.

Existe, como vimos, cierta incompatibilidad entre la voluntad esencial que anima a las instituciones referendarias y de iniciativa popular y la voluntad de arbitrio controlada por los partidos.

El sistema de oligopolio partidista se resiste a admitir una presencia y acción directa de los ciudadanos. Estos deben limitarse a votar de elección en elección y mientras tanto esperar que la tarea la desempeñe la clase política. En este sentido, cobra cierta actualidad la sentencia de Rousseau condenatoria de la democracia británica [30].

Paradójicamente, se introduce, en el sistema partidista, un elemento típicamente antirrepresentativo (contrario a la idea liberal-burguesa de la representación). Trátase del sometimiento férreo de los parlamentarios a la disciplina adoptada por los partidos en las votaciones parlamentarias, que les impide votar con arreglo a su conciencia.

Elegidos en listas cerradas y bloqueadas merced a la eficacia de la acción de sus partidos, sus parlamentarios son amenazados por la expulsión y/o por no presentarlos en sus listas en las próximas elecciones en el caso de que se aparten de las decisiones de sus jefes parlamentarios. De esta forma se introduce, subrepticiamente, la figura del mandato imperativo, pero no controlado por los electores, sino por los dirigentes de los partidos. Así, pues, la índole oligopolítica del sistema partidista se fortifica.

De las consideraciones precedentes no debe deducirse que la SDA sea contraria al pluralismo político y a su concreción en partidos políticos.

Unicamente se trata de que se corrijan esos defectos que testimonian el fenómeno de la partidocracia, enfermedad grave de la democracia representativa.

Hasta ahora la regulación legislativa de los partidos políticos para asegurar su democraticidad, intra e interpartidista, parece que no ha producido re-

[30] Jean Jacques Rousseau, *Du Contrat Social ou Principes du Droit politique,* en *Oeuvres de J. J. Rousseau,* nouvelle édition, tome deuxième, A Paris Thoncine et Fortil Libraires, 1823, pág. 257.

sultados satisfactorios. Los partidos se evaden a través de diversos procedimientos de los controles establecidos por el Estado. La razón estriba en que son los mismos partidos los que elaboran, a través de sus parlamentarios correspondientes, las normas que regulan su actividad. La crisis del sistema partidista es efecto de una crisis político-social mucho más amplia que engloba a aquél. Es una crisis que afecta a todo el mundo occidental.

Las medidas de ingeniería constitucional, reforma electoral, reforma del procedimiento parlamentario, no son soluciones únicas y suficientes para siquiera atenuar la partidocracia.

Urge la transformación profunda de la sociedad española en los planos educacional, económico, laboral que repercuta en los dirigentes y militantes de los partidos.

Mientras los partidos operen como máquinas empresariales, en el sentido antes descrito, en tanto reproduzcan en la competición política las condiciones socioeconómicas de la economía de mercado neocapitalista, el artículo 6 de la Constitución será el trasunto del artículo 38.1.

El oligopolio partidista sólo podrá rectificarse cuando los presupuestos de una SDA se cumplan, o sea, cuando, como dice también el Preámbulo, se garantice «la convivencia democrática dentro de la Constitución y conforme a un orden económico y social justo».

Entonces los partidos dejarán de ser agentes oligopólicos y realizarán el auténtico pluralismo de la SDA, que equidista del pluralismo neocapitalista, coartada de un Estado al servicio de los intereses de una clase, y del monolitismo del socialismo del Este, auténtico socialismo estatal monopolizado por el único o hegemónico partido comunista.

En este sentido, la SDA es una sociedad sin clases.

El Estado demoliberal neocapitalista descansa en una sociedad interclasista en la cual el grado de bienestar y de libertad de los individuos y grupos que la componen depende estrechamente de su coincidencia o mayor aproximación a la detentación de los medios de la producción. Mediante correcciones socialdemócratas, las injusticias y desigualdades se atenúan, pero no desaparecen e incluso surgen otras distintas.

En los países socialistas del Este, donde se proclama que ya no existen clases, o están en vía rápida de desaparición, de manera que se ha llegado, o está próxima, la democracia para todo el pueblo, tampoco han desaparecido las desigualdades, han aflorado otras merced al capitalismo de Estado (nueva clase dirigente, privilegiados del partido, del ejército, de la burocracia); además, el monopolio ideológico y la falta de libertades son notorios.

Los mandatos expresados por la SDA y el artículo 9.2 tienen como norte establecer la vía intermedia del socialismo con libertad, del socialismo democrático. No entro ahora en examinar en qué medida los partidos socialistas apuntan a esos objetivos.

La participación política no se agota en la representación y en las calculadas clases de democracia semidirecta. Queda la autogestión en el campo económico y social, que es menester desarrollar. Nuestro constituyente suprimió la referencia a las sociedades autogestionarias, que, sin embargo, aparecían en el borrador de la Ponencia constitucional. Nuestra Constitución contempla, en

su artículo 7, a los sindicatos de trabajadores y a las asociaciones empresariales. Les confía «la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios».

Parece que el propósito del constituyente consiste en deslindar sus cometidos de la función específica de los partidos, que a tenor del artículo precedente consiste en expresar el pluralismo político y de concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular. Además, se consideran instrumentos fundamentales para la participación política.

El alcance neocapitalista de estos dos preceptos es obvio. En efecto, manifiesta el carácter mixto de nuestra estructura socioeconómica (artículos 38, 40, 128, 129, 131, 149.1.13.ª).

Parece claro que los intereses económicos y sociales de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones empresariales muy pocas veces coinciden. Mientras los primeros apuntan al objetivo de la SDA y del artículo 9.2 y de los preceptos concordantes, los de los empresarios miran al objetivo del 38.1.

La pregunta que ahora puede hacerse, que ya planteamos en otra ocasión, es ésta: ¿Está vedada a los sindicatos de trabajadores su participación en la formación y manifestación de la voluntad popular?, a la que podría añadirse esta otra aún más comprometida: ¿Expresan los sindicatos el pluralismo político?

Está claro que los sindicatos no participan directamente en el proceso electoral en cuanto tales. Las elecciones son controladas por los partidos, las listas de candidatos son elaboradas también por ellos, y aunque figuren en ellas algunos sindicalistas, son candidatos presentados por el partido bajo su denominación partidista y, además, suelen ocupar cargos en los partidos.

Lo mismo sucede en el proceso parlamentario movilizado por los grupos parlamentarios formados, salvo el grupo mixto, con miembros de un mismo partido o con la coalición electoral de dos o más partidos.

Esto respecto al plano jurídico formal coincidente con la versión doctrinal, recogida por la Constitución, que diversifica la misión política (partidos) de la socioeconómica y sindical (sindicatos). No obstante, en la realidad constitucional las cosas son diferentes. Algunos partidos y sindicatos son interdependientes: Comisiones Obreras son la correa de transmisión del Partido Comunista; Unión General de Trabajadores es el brazo sindical del Partido Socialista Obrero Español, las asociaciones empresariales, como la CEOE, guardan relaciones, más o menos estrechas, con partidos del centro y de la derecha, de manera que por vías indirectas participan en la formación de la voluntad popular respecto a los asuntos socioeconómicos que les atañen, que en el mundo actual están relacionados con la política, pues toda cuestión económica tiene una vertiente política y toda materia política está condicionada, mediata o inmediatamente, por la economía.

¿Cómo puede negarse, o ignorarse, que los sindicatos no participan en la formación de la voluntad popular cuando el artículo 131.2 estatuye que el Gobierno «elabora los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos»?

Lo mismo cabe añadir refiriéndonos a «otras organizaciones profesionales,

empresariales y económicas», que cita el mismo precepto constitucional. Además, termina diciendo: «A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarollarán por ley.»

Es claro que las funciones socioeconómicas que cumplirá dicho Consejo, tienen una evidente vertiente positiva que afecta a la comunidad nacional.

El artículo 28.1 reconoce a todos los ciudadanos el derecho a sindicarse libremente. Aparece así, *prima facie,* como un derecho de libertad. Ahora bien: los sindicatos son formaciones sociales. Si de un lado, en cuanto derecho de asociación, parece clara su naturaleza de libertad —en este sentido el artículo 28 está incluido en el Título I, Capítulo Segundo: «Derechos y libertades», Sección 1: «De los derechos fundamentales y de las libertades públicas»—, del otro, su orientación a constituir organizaciones dirigidas a promover los sectores populares menos favorecidos y a trabajar por una profunda transformación social lo vinculan, indudablemente, al fin que inspira la constitucionalización de los derechos sociales: la superación del formalismo liberal mediante instrumentos que hagan posible la democracia no sólo en el nivel político, sino también en el económico [31].

Ahora bien: del razonamiento anterior se infiere que los sindicatos de trabajadores, al defender y promocionar sus intereses económicos y sociales correspondientes (artículo 7) en el sentido de una transformación profunda y extensa de la sociedad española, inciden, de alguna manera, en la formación y manifestación de la voluntad popular que el artículo 6 atribuye a los partidos.

Estamos ante dos niveles distintos, aunque no opuestos, sino complementarios: *a)* el nivel del *derecho constitucional,* que confía a los partidos la formación y manifestación de la voluntad popular a los partidos; *b)* el nivel de la *realidad constitucional,* que al transmitir la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios a los sindicatos de trabajadores posibilita la transformación de nuestra sociedad.

Ciertamente, se puede aplicar esa dicotomía a las asociaciones empresariales, a las que también el artículo 7 atribuye, en segundo lugar, la defensa y promoción de sus intereses económicos y sociales, de modo que: *a)* en el *plano jurídico-constitucional* encuentran apoyo, y *b)* en el plano de la *realidad constitucional* los mantienen, y promueven, merced a la interpretación y aplicación de los preceptos constitucionales que mejor se presten a ello. Sin embargo, hay que comprobar en qué medida cuadra ese papel de tales asociaciones con una transformación social profunda.

Hay que tener bien presente que en el ámbito del derecho constitucional están los artículos 9.2, 40 y 129.2 *in fine,* que intentan verificar la SDA, y que en el ámbito de la *realidad constitucional* los sindicatos de trabajadores y las fuerzas políticas que coinciden con la defensa y promoción de sus intereses son elementos importantes cuya lucha por establecer el orden económico y social justo (párrafo segundo del Preámbulo) es evidente.

Si esto no se reconoce y/o se impide, la acomodación de la Constitución

[31] Cfr. mi comentario al artículo 28 en *Constitución española. Edición comentada,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1979, págs. 82-88.

a la realidad también se cierra, aproximándose, irresponsablemente, a una situación revolucionaria.

Claro está, insistimos, que el proceso transformador ejercido por los sindicatos requiere un *tempo* adecuado, sin prisas pero sin pausas y, además, el incremento de los efectivos sindicales, la honestidad y responsabilidad de sus dirigentes.

Y ha de hacerse con método democrático. La Constitución establece que la estructura interna y funcionamiento de los sindicatos de trabajadores y de las asociaciones empresariales han de ser democráticos. Entendemos que también las relaciones intersindicales han de ser democráticas, como las relaciones interpartidistas.

Igualmente, aunque sea más difícil, habrán de ser democráticas las relaciones entre sindicatos de trabajadores y las organizaciones empresariales. Aquí hay el riesgo de que Gobiernos de derechas favorezcan descaradamente a los segundos. Es una forma de impedir la transformación social y de yugular la SDA.

Si unas elecciones generales enviasen a las Cortes Generales una mayoría absoluta de parlamentarios auténticos defensores de la SDA, las dificultades se obviarían, pero además, y eso es lo más importante, su legitimación constitucional, democrática y moral sería indudable para realizar la SDA. Sólo un desdichado y antidemocrático golpe reaccionario podría impedirlo, pero entonces se habría roto la legitimidad democrática y constitucional, se habrían desconocido las exigencias de la realidad constitucional y, en definitiva, se quebrantarían los postulados de la ética jurídico-política y social.

Queda por responder a la pregunta de si realmente los sindicatos de trabajadores concurren en la *formación y manifestación de la voluntad política,* porque hasta ahora hemos tratado de su participación política.

Todo lo dicho sobre la participación política de los sindicatos puede aplicarse a su concurrencia.

Es obvio, porque aquí concurrencia supone pluralismo democrático. Concurren por lo menos dos. Si bien el partido único es signo clarísimo de totalitarismo, el sindicato único no lo es, siempre que las masas trabajadoras así lo decidan y admitan.

La formación de la voluntad popular no es siempre, y al menos no debe serlo, *monopolio* de los partidos. En ella concurren otras formaciones en la *fase preelectoral* (clubs políticos, sociedades de pensamiento que expresan opiniones relacionadas con cuestiones políticas, y hoy día existen infinidad de ellas más o menos politizadas: calidad de vida, posiciones ante la familia, el matrimonio, el aborto, la juventud, etc.); en la *fase electoral* (candidatos independientes); en la *fase poselectoral,* ya que los grupos anteriormente citados influyen sobre el Gobierno y la Administración con su apoyo, críticas, opiniones y sugerencias.

Parece claro que no hay impedimento serio para que las fuerzas sindicales incidan también con sus decisiones, opiniones y sugerencias en concurrencia con los otros grupos antes mencionados.

Sucede, no obstante, que las fuerzas sindicales, a diferencia de lo que ocurre en otros países, no cuentan con inscritos suficientes para que *aun no siendo*

fuerzas políticas (desde el punto de vista jurídico constitucional formal) *tengan fuerza política* (según la óptica de la realidad constitucional) suficiente para concurrir, más eficazmente, en el proceso político.

En cambio, la patronal española, que tampoco *es fuerza política* en el sentido antes apuntado, demuestra *tener considerable fuerza política* en el momento de la toma de decisiones importantes que atañen a la política económica y social.

Dicho de otro modo: la potencialidad de las fuerzas políticas (partidos y sindicatos, organizaciones empresariales, clubs políticos) cuadra todavía mucho mejor con un Estado social de Derecho.

Además, respecto a los partidos políticos parlamentarios de izquierda, en la medida en que, como vimos, no sólo se han ajustado al neocapitalismo al convertirse en maquinarias empresariales [32], es que, además, al dulcificar sus respectivas ideologías esto ha contribuido a ideologizar formaciones sociales parapartidistas o no partidistas y, por supuesto, a intensificar el techo ideológico de los partidos extraparlamentarios.

Del mismo modo, cabe la posibilidad de que las grandes centrales sindicales intensifiquen su ingrediente ideológico o propendan al maximalismo y tengan roces con los partidos a quienes acusan de entreguismo al sistema establecido. Esto sucedió cuando la aprobación por los partidos parlamentarios de los *Pactos de la Moncloa,* como es notorio.

Mientras la concurrencia en la formación y manifestación de la voluntad popular se da en el ámbito del Estado-sociedad, y, por consiguiente, aquí se mueven todos (partidos, sindicatos, patronal, clubs políticos), la participación política se agita en el Estado-aparato (Gobierno, Administración, Cortes Generales, etc.), y aquí los partidos, mediante sus miembros del Gobierno y de la Administración, mediante sus parlamentarios, ejercen, prácticamente, un oligopolio, y en el caso de que un partido o coalición fuerte ocupen el Gobierno, un monopolio.

De esta manera, los partidos propenden a rebasar el carácter de *auxiliares del Estado* (Biscaretti Di Ruffia) para aproximarse a la condición de *órganos del Estado,* lo cual no sólo tiene alcance académico-doctrinal, sino político-práctico por el cariz conservador a que propenden las estructuras estatales.

Así, pues, los partidos contactan directamente con el pueblo en las dos primeras fases del proceso político electoral, pero en cuanto éstas terminan sus miembros, convertidos en parlamentarios y/o ministros, secretarios de Estado, subsecretarios, etc., se aljean de aquél, no sólo porque disminuye el trato con los militantes, seguidores y electores, sino además porque, al convivir con los diputados, senadores y con los ministros de otros partidos, se convierten en la *clase política dominante* (Gobierno-oposición), con las consecuencias conocidas que han descrito muy bien los especialistas de la Ciencia política.

En cambio, los sindicatos de trabajadores y las organizaciones empresariales operan en el medio del Estado-comunidad. Diariamente escuchan las que-

[32] Sobre la crisis actual de los partidos políticos españoles, cfr. Fernando Claudin, J. R. Aramberri, Juan Muñoz, J. M. Reverte, Ludolfo Paramio, Eladio García, Pina López-Gay y Angel Serrano, *Crisis de los partidos políticos,* Dédalo Ediciones, Madrid, 1980.

jas, críticas, protestas, requirimientos de sus miembros: la inflación, el paro, la quiebra empresarial, la falta de inversiones, los recursos y obstáculos burocráticos, la inconcreción y oscuridad de los planes gubernamentales, la lentitud de las tareas legislativas y parlamentarias. También aquí se reproduce la dicotomía toenesiana: voluntad de arbitrio (Estado-aparato) — voluntad esencial (Estado-comunidad).

Cierto que en algunas ocasiones sindicatos y organizaciones empresariales *entran* en el Estado-aparato cuando determinados departamentos ministeriales convocan a empresarios y trabajadores para que, en reuniones conjuntas, presididas por el ministro correspondiente o por uno de sus colaboradores, adopten acuerdos que, una vez logrados, se traducen en las decisiones consiguientes. Sin embargo, son casos que no invalidan lo expresado anteriormente.

Todo esto indica que existe una deficiente fluidez en la intercomunicación entre el Estado-aparato y el Estado-comunidad, en la medida que los partidos políticos se burocratizan y mercantilizan y en tanto que los sindicatos tienen poca fuerza y se les mantiene en plano secundario.

Las medidas de ingeniería constitucional como reformas electorales, introducir la revocación electoral de los parlamentarios, como ocurre en los países del Este, no parecen suficientes. Primero, porque este último remedio es incongruente con nuestro sistema constitucional representativo y, en todo caso, requeriría una revisión constitucional; luego, porque el procedimiento sería interceptado por los partidos, con lo cual perdería su posible virtualidad.

La Constitución de 1978 incorpora, por vez primera en nuestra historia constitucional, el *derecho de huelga* (artículo 28.2).

El derecho de huelga es el principal medio de autotutela que el ordenamiento jurídico reconoce a los trabajadores para compensar su situación de desventaja frente a la contraparte patronal. Por eso es evidente la relación del artículo 28.2 con el 9.2 en cuanto contribuye a remover los obstáculos que impiden la existencia de un sistema de relaciones sociales informado por la igualdad.

Su constitucionalización pone fin a una agitada trayectoria que corre paralela a la seguida por el derecho de asociación sindical y la organización de los trabajadores, y constituye un claro ejemplo del proceso de institucionalización de realidades que imperan en la vida social, característico del Estado social de Derecho, en su propósito de adecuar, en la medida de sus posibilidades, la Constitución formal a la Constitución material y, en parte, a la realidad constitucional.

El fruto de este proceso ha sido la juridificación de un instrumento de lucha revolucionaria y la transformación de un medio político de conquista del Estado en otro jurídico dirigido a la tutela de los trabajadores, posibilidad límite para la defensa de sus derechos [33].

[33] En contra de lo que digo, cfr. la hipercrítica de Rescigno, *ob. cit.*, págs. 67, 69 y ss. Según él, en una sociedad socialista presidida por la justicia no serían necesarias las huelgas. Todavía no se ha verificado este supuesto. Como es sabido, en los países socialistas del Este la huelga no es reconocida; es un delito contra el orden social y contra el Estado, porque se afirma que su sistema socioeconómico es justo. Sin embargo, en Polonia, República Democrática Alemana, Hungría y en la misma URSS se han producido diversas

De la redacción del artículo 28.2 se desprende, cuando precisa que la huelga es para la defensa de los intereses propios de los trabajadores (y, por tanto, de los sindicatos, art. 7) y se añade la necesidad de garantizar los servicios básicos, la finalidad de restringir el ejercicio del derecho de huelga al marco de la contratación colectiva.

En este caso estaríamos ante una interpretación conservadora que se apoya en la complicada y eufemística redacción del artículo 37.2.

No obstante, tal proceder restrictivo consagraría una dicotomía huelga-negociación colectiva que no se ha producido históricamente y que vaciaría de una parte de su contenido al derecho de huelga.

En efecto, si estamos ante un instrumento para la renovación de los obstáculos a que se refiere el artículo 9.2, es indudable que se ha de admitir la *huelga de solidaridad* e incluso la *huelga política.* En este sentido es ejemplar la solución acogida por la jurisprudencia constitucional italiana, puesto que nos ofrece una alternativa válida para nuestro ordenamiento en la medida que tanto en Italia como en España se encuentra el mismo presupuesto constitucional del artículo 3.2 italiano y del 9.2 español.

Así, la Corte constitucional italiana ha admitido la licitud de la huelga política salvo en los casos en que, «rebasando los límites de una forma legítima de presión, se convierta en un instrumento dirigido a impedir, u obstaculizar, el libre ejercicio de aquellos derechos o poderes en los cuales se expresa directa o indirectamente la soberanía popular» [34].

En consecuencia, de todo lo dicho se infiere, y para concluir, que la tensión democracia representativa-democracia directa y semidirecta, en conexión con la SDA, replantea un tema denso de contenido y rico de consecuencias.

En el *plano doctrinal,* tanto en el sector de las ideologías que lo nutren: individualismo liberal, socialismo, en sus diversas manifestaciones con las correspondientes personalidades cimeras que las desarrollaron, cuyo estudio compete a la historia del pensamiento político, como en el científico-académico, autores que configuraron la cuestión con terminología técnica: Representación, Participación, Autogestión, Estado-aparato, Estado-comunidad.

En el *plano del derecho constitucional positivo.* Análisis de los preceptos constitucionales que atañen al caso (arts. 1.1.2, 6, 7, 9.2, 23, 28, 37, 38, 67.2, 87.3, 92, 149.1.32.ª, 151.1.2.3.º y 5.º, 152.2), que ya hemos examinado.

En el *plano de la realidad constitucional,* tanto en los *análisis comprobatorios* que hemos hecho respecto a partidos y sindicatos en sus respectivos y complementarios cometidos, como en las consideraciones de *política constitucional,* en su vertiente de ingeniería constitucional (modificaciones sugeridas de la legislación electoral, del procedimiento parlamentario) y en las imprescindibles mejoras encaminadas a purificar el comportamiento de la clase política de modo que se ajuste a imperativos de ética política.

huelgas, lo cual desmiente lo anterior, pese a la consabida argumentación de que son actos de provocación del capitalismo extranjero.

[34] Sentencia de 27 de diciembre de 1974, núm. 20. Para otros aspectos del artículo 28.2, cfr. mi comentario citado en la nota 32.

VIII. CONCLUSION

Me parece —y no creo que sea una ilusión— que he demostrado la importancia y alcance del penúltimo párrafo del Preámbulo de nuestra Constitución, encaminado a la urgente necesidad de la transformación de la sociedad española.

Cuando a partir de 1977 se emprendió con decisión la tarea de establecer la democracia en España, el pueblo intuyó que iniciábamos una etapa trascendental de nuestra historia. Después vinieron los tiempos del desencanto, que tan pormenorizada e incisivamente ha descrito la prensa. Los obstáculos y dificultades son numerosos y graves, pero no insoslayables. A medida que se vayan superando, o por lo menos atenuando, la crisis económica, el peliagudo tema de las autonomías y la crónica amenaza del terrorismo se desbrozará el camino para establecer la SDA. Mientras tanto cabe sentar algunas de sus bases y llamar la atención sobre sus objetivos.

Cuando aquellos riesgos hayan sido solventados, entonces no habrá excusa alguna para emprender más directamente la transformación socioeconómica española.

Y no se diga que la SDA es una utopía en el sentido de un hecho ideal inalcanzable, porque las realidades de nuestros días son concreciones de utopías anteriores.