

La evolución del constitucionalismo en España: de la polarización a la integración

Francisco Fernández Segado
Catedrático Español de Derecho Constitucional
Universidad Santiago de Compostela

1. EL CONSTITUCIONALISMO HISTORICO POLARIZADOR

Cuenta Teófilo Gautier en su "*Viaje por España*", en 1840, que al leer sobre la piedra de un antiguo edificio un letrado que titula en cal: "*Plaza de la Constitución*", se le ocurrió un agudo comentario: "*Esto es una Constitución en España, una pellada de yeso sobre un granito*". Refleja con certera visión esa reflexión de Gautier uno de los rasgos más significativos y a la par más sorprendentes del constitucionalismo histórico español: la superficialidad del movimiento constitucional. Baste contemplar la ininterrumpida sucesión de códigos constitucionales para adquirir plena conciencia de tal rasgo.

Un total de seis Constituciones (1812, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931); una Constitución aprobada aun cuando no llegada a entrar en vigor (la "*nonnata*" de 1856); un texto (el Estatuto Real) de naturaleza y pretensiones constitucionales; numerosísimas reformas constitucionales; innumerables Anteproyectos de Constitución, y todo ello asentado en la transgresión y el fraude constitucional convertidos en norma.

Esta superficialidad del movimiento constitucional puede explicarse en función de circunstancias muy dispares, que van desde la ausencia de un tejido social sobre el que se consolidara el fenómeno constitucional, que no podía ser otro sino el de la burguesía nacida con la revolución industrial, hasta la visión taumatúrgica con que se contemplan los códigos constitucionales; se piensa que un texto o la introducción en él de una determinada institución, son capaces de producir resultados benéficos ciertos e inmediatos en nuestra vida política, lo que se comprende por el bajísimo nivel cultural e incluso, por la tendencia a lo milagroso y a lo irracional. Si a todo

ello unimos la existencia de un Estado débil, resultante de la ausencia de una clara diferenciación entre el poder social y el poder gubernamental, con lo que administración y oligarquía se encontrarán en perfecta ósmosis, de lo que a su vez derivará el predominio de los intereses locales sobre los nacionales o, lo que es igual, la implantación y estabilidad del caciquismo como forma de organización política, y adicionamos finalmente el carácter partidista de las Constituciones, que por lo general se limitarán a reflejar el programa político del partido con mayor fuerza parlamentaria en la asamblea constituyente, lo que se traducirá en la reticencia de las restantes fuerzas políticas a aceptar como ley fundamental común la que consideran elaborada por aquél y para aquél, tendremos reflejado un sumario catálogo de variables que explican, en alguna medida, el por qué de la superficialidad de nuestros códigos constitucionales.

Al intentar agrupar los textos fundamentales españoles hemos de acudir necesariamente a los tres ciclos que en la diacronía histórica europea pueden distinguirse desde el plano de la civilización política: el liberalismo (1789-1848), la expansión de la democracia política (1848-1914) y la aparición y progresiva consolidación de la democracia social (1914-1945). Estos ciclos tienen su correlato constitucional en tres etapas perfectamente diferenciadas: el constitucionalismo liberal, el constitucionalismo democrático y el constitucionalismo social.

En España, el fenómeno constitucional, no sin frecuentes arritmias, se ha ajustado en sus grandes líneas a ese desarrollo europeo, pudiendo diferenciarse en él tres grandes períodos, en los que no siempre la homogeneidad de los textos que en cada uno de ellos se suceden es la nota característica: el constitucionalismo liberal (1812-1868), el constitucionalismo democrático (1868-1931) y el constitucionalismo social (1931-1936).

A partir del año 1936 y a lo largo de ocho lustros (hasta 1975), se producirá el más prolongado eclipse constitucional de nuestra historia: un régimen dictatorial primero, autoritario en sus estertores, asentado en una "*pantomima constitucional*", las Leyes Fundamentales, basado en la absoluta concentración del poder en una sola persona, en el rechazo del pluralismo político y del sufragio universal y en la sistemática restricción de las libertades, pervivirá en tanto subsista la persona a cuya imagen y semejanza había sido diseñado el régimen en cuestión.

Entre 1975 y 1978, un proceso, breve en el tiempo, pero delicado y sumamente complejo de transición hacia la monarquía parlamentaria, sustentado formalmente en la Ley para la Reforma Política, hará posible el derribo desde la legalidad del régimen franquista.

Las Cortes elegidas —de facto como constituyentes— el 15 de junio de 1977, culminaban el 27 de diciembre de 1978 la obra de diseño de una nueva Constitución que, entroncando parcialmente con la de 1931, ha venido a culminar ese período que antes llamamos del constitucionalismo social, a través de la instauración de un Estado Social y Democrático de Derecho cuya meta última es la consecución de una "*sociedad democrática avanzada*", que se ha de apoyar necesariamente en un orden económico y social justo. Cada uno de los tres períodos de nuestra agitada historia constitucional nos presenta unos rasgos peculiares, a los que nos referiremos de inmediato.

El constitucionalismo liberal era la primera de las etapas contempladas. En ella, en realidad, no puede hablarse de la existencia de un auténtico régimen constitucional. El hecho de que la monarquía quede en buena medida al margen del proceso constituyente; la inexistencia de un verdadero régimen de libertades pública (pensemos, por ejemplo, que el derecho de sufragio no es tanto un derecho cuanto una función pública que, por ello mismo, se otorga a los mejores, a los más capaces, que desde la óptica del pensamiento liberal no son los más poderosos económicamente y los más cualificados intelectualmente); el bajísimo porcentaje de ciudadanos con derecho a voto; el desconocimiento del principio de primacía formal de la Constitución, ignorado en 1837 y 1845 e incumplido respecto del código gaditano; la ausencia de todo sentimiento constitucional, sustituido por la visión taumatúrgica e irracional, son otras tantas circunstancias que nos llevan a la conclusión de que quizá lo más exacto sea hablar de un régimen pseudoconstitucional para aludir al modelo político que instauran nuestras primeras Constituciones.

Con el *constitucionalismo democrático* se inicia un significativo viraje. El régimen constitucional va a asentarse con cierta solidez. El nacimiento de un verdadero régimen de libertades públicas, respecto de las cuales —y pese a sus alternativas bien dispares en 1869 y 1876— un conjunto de leyes orgánicas y procesales contribuirán a darles cierta fijeza y estabilidad. Si nuestro primer constitucionalismo se preocupa más de las libertades civiles o privadas, ahora, en especial tras la constitucionalización del derecho de asociación, la perspectiva cambia drásticamente. Por lo demás, la monarquía se reconduce a la libre decisión de la asamblea constituyente, y aunque el código de la Restauración, de 1876, no siga esta línea, el esfuerzo canovista de reconstituir la Monarquía y la Nación (representada por las Cortes) en términos históricos, no podrá impedir su futuro cuestionamiento. Por último, si bien no puede hablarse aún de la existencia de un sentimiento constitucional, parece claro que esa visión taumatúrgica a que antes nos referíamos ha desaparecido en gran medida, dando paso a lo que bien podríamos llamar la existencia de una cultura constitucional.

El constitucionalismo social se inicia al término de la Primera Gran Guerra. Tras ella, los edificios constitucionales y políticos de los viejos Estados crujen, quedando en serio peligro de ruina y desmoronamiento. La crisis del Estado propiciará una nueva fase del mismo en la que el Estado se convierte en instrumento superior de progreso y bienestar.

La transformación social del régimen constitucional se orienta en una doble dirección: de un lado, acomodando la Constitución a las nuevas exigencias resultantes de la complejidad de la vida social, y de otro, incorporando al régimen constitucional, como factores institucionales del mismo, las fuerzas que integran el ser vivo de la sociedad.

Todo ello irá unido a un proceso de racionalización del Poder, que plasma en la tendencia a someter al Derecho todo el conjunto de la vida colectiva, lo que a su vez se traduce en aspectos tales como: la primacía formal de la Constitución y el control de la constitucionalidad; la existencia de verdaderas tendencias sociales en la declaración de derechos; la limitación, en nombre del interés social, de ciertos derechos; la profundización en el régimen de garantías jurídicas de los derechos (pensemos, por ejemplo, en el recurso de amparo); la racionalización del régimen parlamentario, y, por último, el eflujo de las instituciones propias de la democracia directa.

Estos rasgos, de una u otra forma, serán acogidos por los constituyentes de 1931, que darán

a luz una norma fundamental inspirada por una radicalmente nueva visión: la Constitución ya no aparece como la norma reguladora de las instituciones del Estado, que reconoce además formalmente los derechos; la Constitución se extiende al plano social y asume una función inequívocamente transformadora, convirtiéndose la libertad y la justicia en los principios inspiradores de la acción político-jurídica. Culmina así una evolución por cuya virtud se ha pasado de un constitucionalismo básicamente garantista y asegurador de las esferas de acción privadas frente al poder, a un constitucionalismo programador y pretendidamente transformador de las estructuras sociales y económicas.

2. LA CONSTITUCION INTEGRADORA

El 6 de diciembre se cumplieron dos lustros desde que aquel histórico 6 de diciembre de 1978 en que el pueblo español refrendara masivamente el Proyecto de Constitución (un 88% de los votantes se pronunció afirmativamente hacia el código constitucional, votando en contra sólo un 8%, con una participación del 67% del censo electoral), que con anterioridad ya había sido respaldado por la enorme mayoría de las fuerzas políticas del arco parlamentario en cada una de las dos Cámaras. Es posible que el plazo transcurrido, aún no muy dilatado, no nos permita disponer aún de la suficiente perspectiva histórica para calibrar en su justa medida la exacta dimensión de tal hecho; ello no obsta, a mi modo de ver, para que pueda ya hablarse de la conmemoración de uno de los acontecimientos históricos más trascendentales de toda nuestra trayectoria contemporánea.

Basta con que recordemos nuestra atormentada historia política-constitucional para que podamos darnos cuenta de inmediato de que aun con sólo diez años de vigencia, la Constitución de 1978 ya ha marcado unos hitos en verdad importantes.

Desde una perspectiva estrictamente cronológica —desde luego, la menos relevante—, aunque resulte sorprendente, pocas son las constituciones españolas que han superado en su vigencia un decenio; sólo los textos de 1845 y 1876, bien que aplicándose con constantes arritmias, interferencias y aun falseamientos. Desde esta óptica, pues, nuestra vigente "Ley de Leyes" se situaría en tercer lugar dentro de las Constituciones españolas.

Si proyectamos sobre la Constitución otra visión bien diferente de la puramente cronológica, su acercamiento a la realidad social, es en-

tonces cuando nos damos cuenta de la novedad que nuestra "Magna Carta" entraña. La Constitución de 1978 es fiel al concepto sociológico que de la Constitución diera *Ferdinand de Lassalle*, en su famosa conferencia pronunciada en Berlín en 1862. En su esencia, nuestra Constitución puede ser considerada como la resultante de "la suma de los factores reales de poder" que regían en España en el momento en que se redactó. Este rasgo no sólo no es, contra lo que pudiera pensarse, intrascendente, sino que, bien al contrario, en él creo que ha de verse el mejor antídoto contra la endémica inestabilidad constitucional que ha padecido España.

Nuestro tiempo se caracteriza por una acentuada tendencia pluralista, no sólo de la sociedad sino también del Estado, y asimismo, por la consideración del "pluralismo" como un valor político y un componente necesario, ineludible, para la democracia (nuestra propia norma suprema considera el "pluralismo político" como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico). Sin embargo, una unilateral extensión del pluralismo podría conducir a un proceso acumulativo de atomización o factorialización y, en caso límite, a la destrucción misma de la estructura o sistema de la que forman parte los componentes pluralistas. Esta posibilidad sólo puede ser neutralizada por la presencia de la "integración", concepto caracterizado, precisamente, por la síntesis dialéctica entre pluralidad y unidad.

Pues bien, la Constitución cumple una *trascendental función integradora*, que se patentiza en la afirmación de unos valores que sustentan y orientan el proceso integrador, así como en el establecimiento de unas normas por referencia a las cuales la pluralidad de los preceptos se integra en la unidad fundamental del orden jurídico. Como ha advertido el profesor *De Vega*, la Constitución no es un puro nombre, sino *la expresión jurídica de un sistema de valores a los que se pretende dar un contenido histórico y político*. Así lo ha venido a entender asimismo la jurisprudencia constitucional, al poner de relieve (en su Sentencia 9/81, de 31 de marzo) que "la Constitución es una norma, pero una norma cualitativamente distinta de las demás, por cuanto incorpora el sistema de valores esenciales que ha de constituir el orden de la convivencia política y de informar todo el ordenamiento jurídico". Así entendida, nuestro Código Político Fundamental se nos presenta como un indispensable instrumento de síntesis y de agregación, que no de diáspora o de dispersión, separándose en ello de modo radical de cuantos códigos constitucionales le han precedido, que han operado más como agentes centrífugos que como cauces de integración.

Por otra parte, nuestra vigente "*lex legum*", profundizando en una dirección ya iniciada por la Constitución de 1931, ha consumado la ruptura con el constitucionalismo liberal clásico en una importante cuestión: la conversión de un constitucionalismo básicamente garantista y asegurador de las esferas de acción privadas frente al poder, en un constitucionalismo programador y pretendidamente transformador de las estructuras sociales y económicas. Si en 1930 el maestro *Posada* podía definir el régimen constitucional como "un régimen de garantías jurídicas", la transformación del Estado liberal de derecho clásico en Estado social de derecho, ha conducido a que el constitucionalismo moderno deje de ser tan sólo un instrumento protector del individuo frente al poder, para asumir una *función transformadora* que nos parece realmente decisiva.

En este sentido, la llamada "*cláusula Lellio Basso*" del artículo 3º de la Constitución italiana de 1947, hoy vigente, trasladada al capital artículo 9º. 2 de nuestra norma superior (a cuyo tenor: "*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud...*") y reforzada por la voluntad de "*establecer una sociedad democrática avanzada*", que se proclama en el *Preámbulo*, representa, por su contundencia, uno de los ejemplos más significativos, de una gran potencialidad política latente y, desde luego, de un indiscutible valor hermenéutico.

A lo expuesto habría que añadir la existencia de una multiplicidad de "*disposiciones de principio*" en el articulado constitucional, con el significado y eficacia que a ellas les diera en Italia *Vezió Crisafulli*, lo que en definitiva viene a suponer que nuestro vigente código constitucional no puede considerarse como un texto petrificador, sino, bien al contrario, como el imprescindible elemento dinamizador de la sociedad.

Es cierto que el desarrollo de la Constitución no ha dejado de plantear problemas interpretativos; la ambigüedad y ambivalencia de las declaraciones dogmáticas de la Constitución tiene mucho que ver con esas dificultades, derivando a su vez de la nueva composición sociológica de los poderes constituyentes, a la par que siendo tributarias del propio consenso constituyente. Bien es verdad que, a nuestro entender, en cuanto esa ambivalencia hace posible compaginar desarrollos constitucionales dispares, aunque con un imprescindible núcleo en común, ello debe entenderse como positivo, sin que tal consideración nos impida desconocer el grave peligro de que la ambigüedad posibilite desarrollos sólo formal, aunque no sustancialmente, acordes con el texto constitucional.

Junto a las funciones integradora y transformadora, la Constitución ha cumplido una nueva función en verdad trascendente: *una función legitimadora* del sistema político hoy vigente, función que cobra toda su virtualidad cuando el código fundamental viene a suponer la quiebra efectiva, la ruptura total, respecto de un régimen político inmediatamente precedente que se sitúa en las antípodas del que la norma superior viene a institucionalizar; no hace falta decir que tal circunstancia se produjo en España.

Las reflexiones que anteceden muestran a nuestro juicio la trascendencia histórica del momento de ratificación popular de la que habría de ser por vez primera en nuestra historia, *la Constitución de todos los españoles*. Vale la pena, pues, que el 6 de diciembre todos recordemos esta efeméride, y sobre todo, que seamos capaces de recuperar ese espíritu de entendimiento, de acuerdo, de consenso, de concordia, uno de cuyos frutos más trascendentes sin lugar a dudas el que más, ha sido la Constitución de 1978.

Madrid, diciembre de 1988