

La repercusión de los cambios sociales en las constituciones rígidas *

No hay sector del Derecho más afectado por los cambios sociales que el Derecho Constitucional. Esta afirmación se refiere no sólo a la evolución, transformación o cambio de la disciplina que lleva ese nombre y a las modificaciones que ha experimentado el llamado régimen constitucional, en su trayectoria histórica, sino que alude, más directamente, al hecho innegable que las Constituciones políticas vigentes sufren modificaciones merced a los cambios producidos en la estructura social.

Este fenómeno es doblemente interesante: en primer lugar atañe primordialmente al campo de la Sociología del Derecho, en la medida que tiende a esclarecer un aspecto importante de dinámica social, a saber: el problema del impacto de las transformaciones sociales sobre el estatuto jurídico fundamental de una comunidad política; además, interesa al Derecho Constitucional, ya que explica el grado diverso de eficacia de las normas constitucionales, que regulan y organizan la convivencia política de un pueblo. Ahora bien, subrayar que las estructuras políticas son cambiables no es decir nada nuevo a los especialistas de la Sociología jurídica, aunque no parece, por el contrario, haber sido esto tenido en cuenta por la doctrina del Derecho Constitucional. En este sentido parece oportuno exponer las repercusiones de las transformaciones sociales en las Constituciones rígidas (1).

No interesa aquí detenerse en la descripción de la rigidez

* La presente nota es una de las Comunicaciones presentadas por el Instituto Balmes de Sociología (Madrid) al III Congreso Mundial de Sociología (Amsterdam, agosto, 1956).

(1) Me he ocupado, desde una perspectiva jurídica, de los cambios constitucionales en "El problema de los cambios de la Constitución en BOLETÍN INFORMATIVO DEL SEMINARIO DE DERECHO POLÍTICO DE LA UNIVERSIDAD DE SALAMANCA, n.º 6, mayo-junio, 1955, págs. 33 y ss. Cfr. además el fino estudio de NICOLAS PEREZ SERRANO: "El problema de la "desconstitucionalización" en el n.º 7 (noviembre-diciembre) 1955, del citado BOLETÍN, págs. 25 y ss.

constitucional (2), tal como ha sido elaborada por los teóricos, a la vista de determinadas Constituciones características, que se denominan rígidas. Entendemos por Constitución rígida, en términos genéricos, aquella cuya reforma se dificulta con procedimientos más gravosos (requiriéndose mayorías especiales, aprobación del cuerpo electoral, etc.), señalados por las mismas prescripciones constitucionales. De aquí se deduce que las leyes constitucionales se producen y modifican de modo distinto a las leyes ordinarias, de suerte que la producción y reforma de las normas jurídicas fundamentales se opera en un sector más restringido y especializado, caracterizado por sus propios procedimientos, creadores y modificadores.

¿Cuál es el significado íntimo de las Constituciones rígidas? En realidad, aunque conviene referirse a casos concretos para matizar con precisión, la rigidez constitucional, en cuanto resultante natural de la importancia y solemnidad de los documentos constitucionales escritos, equivale a la *decisión de mantener la Constitución como ley permanente del acontecer político*, lo cual se compagina perfectamente con la desmesurada pretensión racionalista, de que la vida político-social puede regularse para siempre, conforme a una ley fundamental. Este es el criterio que aparece, con algunas excepciones (3), en las primeras Constituciones; también en la actualidad se comprueba esta afirmación, puesto que todas las Constituciones establecen procedimientos más o menos dificultosos para su reforma, de manera que hoy se trata —aún más que ayer— en las Constituciones rígidas, concretamente, de asegurar aquel inmovilismo social que mejor garantice las posiciones adquiridas y las pretensiones de los grupos políticos directores, que elaboraron la Constitución.

Ya se comprende cómo las Constituciones rígidas se mantendrán incólumes, en tanto que los grupos directores, interesados en mantenerla, posean fuerza política suficiente para evitar su alteración. No es extraño, pues, observar cómo se van produciendo cambios en la estructura económico-social de un país, en evidente desacuerdo con los preceptos constitucionales, cuando los grupos directores que impusieron la Constitución comienzan a hacer concesiones para continuar aferrados al poder, o los nuevos grupos que aparecen actuando eficazmente en la escena política, están interesados en que los textos constitucionales no se modifiquen expresamente y que tan sólo se les

(2) CARLOS RUIZ DEL CASTILLO: "Democracia y Constitución rígida" en *Analecta Gregoriana*, vol. X. Miscellanea Vermeersch II. Roma, 1935; NICOLAS PEREZ SERRANO: "El poder constituyente". Madrid, 1947, págs. 33 y ss.

(3) CONDORCET decía en 1793: "*Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération n'a pas le droit d'assujétir à ses lois les générations futures. Les nations souveraines peuvent se donner des lois, les changer ou les modifier à leur gré; mais la justice éternelle, plus souveraine encore, leur commande de proclamer les droits de l'homme et de les respecter tous*". El artículo 30 de la *Déclaration des droits de l'homme adoptée par la Convention Nationale* le 29 Mai 1793 dice: "*Un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de changer sa Constitution. Une génération n'a pas droit d'assujétir à ses lois les générations futures*".

aplique más elásticamente, acomodándoles a la nueva situación. Sin embargo, no hay que pensar en que la repercusión de los cambios sociales sobre las Constituciones rígidas se verifique siempre mediante la translación sucesiva o fluctuante de la gravitación del poder de unos grupos a otros, como si existiera una especie de dialéctica o antagonismo social, cuyos protagonistas serían ciertos grupos políticos calificados (partidos, grupos de presión), o según la interpretación marxista, las Constituciones políticas serían las leyes fundamentales burguesas, legalizadoras de la explotación del proletariado por las clases poseedoras de los medios de producción. Esta explicación no se ha visto siempre corroborada por los hechos, pues puede darse un general consentimiento —más o menos intensamente expresado— al cambio social, que obliga a la Constitución rígida, sin mengua aparente de su estructura formal, a plegarse a tales transformaciones, y esto es lo que ha sucedido a la Constitución norteamericana, que ha llegado a nuestros días íntegra, salvo veintidós enmiendas añadidas al texto original. El cambio de una sociedad predominantemente agrícola, poseedora de esclavos, en otra industrial, es suficientemente revelador.

Aquilatando aun más, no sólo se intenta con las Constituciones rígidas establecer el *status quo*, garantizar los derechos adquiridos por determinados grupos, sino que a veces se advierte la necesidad del cambio social e incluso constitucional (hay Constituciones que permiten su reforma cada cierto número de años); lo que sucede, es que se pretende que los cambios sociales no vayan contra la fórmula política contenida en la Constitución.

A nuestro juicio, la fórmula política (4) de una Constitución se compone de un techo ideológico (liberal, socialista, comunista, demócratacristiano...), que le sirve de justificación, contiene determinada organización política y propugna una cierta estructura social. El techo ideológico (5), la organización política y la estructura social, se compenetran, de manera que hay sistemas organizadores típicos de ciertas ideologías, estructuras sociales, que se acomodan a tales o cuales techos ideológicos y que exigen una concreta organización política. Así, cuando un grupo o unos grupos políticos imponen una Constitución socialista, ya se entiende que se quiere mantener la fórmula política socialista en su triple proyección ideológica, organizadora y social, y aun más, y esto es lo significativo, se desea que en adelante el cambio social se produzca sin contradecir sustancialmente al socialismo, esto es, sin que pugne con la ideología socialista, con el sistema de organización política,

(4) Sobre la fórmula política, Cfr. GAETANO MOSCA: *Elementi di Scienza politica*. Loescher Torino, 1923; *Sulla teoria dei governi e su il governo parlamentario*, Loescher Torino, 1884; *Storia delle dottrine politiche*, 1937 (trad. Luis Legaz y Lacambra), Ed. Rev. Der. Priv. Madrid, 1941.

(5) La expresión es de E. TIERNO GALVAN: "Sociología y Situación". Editorial Aula, Murcia, 1954.

de organización de la producción, de regulación de la propiedad, de estructuración de la sociedad, etc., socialistas.

Resulta muy curioso comprobar cómo determinadas ideologías políticas que alardean de realismo, de acomodarse más íntimamente con la realidad social —y por lo tanto debe presumirse que son conocedoras de los cambios que inevitablemente le acompañan—, confíen de modo optimista en la disciplina del acontecer social mediante instrumentos jurídicos formales. No obstante, hay que puntualizar que el intento de regular de antemano el devenir político que acompaña a toda Constitución rígida, es resultado del racionalismo ilustrado, que creía era posible ordenar por completo, sin fallas, la sociedad, con una Constitución. En este sentido esta especie de planificación política, típica de las Constituciones rígidas, se ha repetido en el campo económico por el socialismo, que ha tenido también que aceptar aquella planificación política para no ver amenazada en el futuro la disciplina de la economía por grupos políticos, que, aprovechándose de la flexibilidad constitucional, intentasen suprimirla. Así, el crecimiento del llamado Derecho Constitucional económico en los países socialistas, o influido por el socialismo, es una demostración de la compenetración entre la regulación optimista, que no admite modificaciones de la economía, y la reglamentación para siempre de la convivencia política.

El sujeto principal sustentador de las Constituciones del liberalismo clásico fué la burguesía, precisamente el estrato social más interesado en que se realizara el cambio social revolucionario que arrumbó al antiguo régimen. Una vez obtenida esa transformación su intención consistió en mantener el sistema jurídico que garantizaba la nueva estructura social establecida. En la medida que el orden jurídico se consolida, se van configurando los principios básicos, que expresan la particular ideología burguesa: seguridad jurídica, igualdad formal, propiedad privada, libertad personal y libertad económica. Hay que subrayar cómo los instrumentos constitucionales del incipiente liberalismo no aluden apenas a la estructura social del país. Sus normas se limitan a organizar el Estado con arreglo a la separación de poderes y a reconocer una tabla de derechos que traduce la ideología liberal. La Constitución mexicana de 1917 y la alemana de Weimar de 1919, incorporaron a los textos constitucionales amplias partes referidas a la estructura económica y social de sus respectivos países. También estas normas están salvaguardadas por la rigidez constitucional, de manera que, a diferencia del constitucionalismo liberal, indiferente y neutral ante el cambio social, con tal de que la fórmula política quedase indemne, el constitucionalismo de la primera post-guerra intenta disciplinar la estructura social y su cambio mediante el freno de la rigidez constitucional.

En tanto que la fórmula política del constitucionalismo clásico (liberal) se limita a mantener una ideología y un sistema típico de organización (el régimen representativo y parlamen-

tario), la del constitucionalismo posterior a 1918 adopta también una posición definida ante el modo de organizar la sociedad (derechos sociales, socialismo más o menos declarado, etcétera). Esta diferenciación entre ambas especies de constitucionalismo explica su distinta fortuna ante los cambios sociales. Como las Constituciones liberales (norteamericana, belga, suiza) carecen de secciones extensas dedicadas a la estructuración de la sociedad, es decir, su fórmula política consta tan sólo de un techo ideológico y de un sistema organizador político, sus textos constitucionales se mantienen casi siempre incólumes, mientras que las Constituciones rígidas, que se preocuparon de reglamentar pormenorizadamente la estructura social (la de Weimar, por ejemplo), sufrieron frecuentes rupturas y duraron poco tiempo. Sin embargo, la Constitución suiza ha experimentado, hace pocos años, una reforma que añadió varios artículos (los llamados nuevos artículos económicos) para colmar el *hiatus* entre la normatividad constitucional y la cambiada realidad social.

Entre las Constituciones rígidas es menester verificar algunas distinciones, atendiendo a la fórmula política que les anima. Ante todo, tenemos aquellas cuya fórmula política es relativamente homogénea, es decir, suscita un consenso social unánime o casi unánime. Se discuten solamente los medios para alcanzar fines políticos generalmente reconocidos o las cuestiones secundarias que no afectan al mantenimiento y respeto de aquella fórmula. Este es el caso de la Constitución norteamericana y de las Constituciones políticas de los países escandinavos, donde la evolución social ha caminado respetando la forma de los preceptos constitucionales. Naturalmente, incluso en estos casos la ideología inicial ha experimentado acomodaciones; así, en E. U. la transición del Estado liberal de Derecho al Estado social de derecho implicado en la política social del *New Deal* (6) y en Suecia la llamada expansión del Estado (7). Estos ejemplos demuestran, a las claras, la flexibilidad real de unos documentos constitucionales formalmente rígidos, que han sabido acomodar afortunadamente los viejos textos a las nuevas realidades. Indudablemente, la velocidad del cambio social ha sido grande, las transformaciones en la estratificación social, profundas y extensas (caso de la democracia pluralista sueca (8), así como las modificaciones económicas), mediante una política económica y social de gran amplitud, y sin embargo estos países conservan sus viejas Constituciones. En cambio, en las naciones donde las Constituciones contienen fórmulas políticas no homogéneas, fruto del compromiso entre los distintos grupos

(6) PABLO LUCAS VERDU: "Estado liberal de derecho y Estado social de derecho". Salamanca, 1955. Cap. III: "La crisis del liberalismo en los Estados Unidos de América", págs. 29 y ss.

(7) Cfr. el estudio de los profesores ERIK FAHLBECK, NILS HERLIT y NILS STJERNQUIST dedicado al desenvolvimiento del derecho público sueco desde 1933 a 1953 Parte IX, *Die expansion des Staates* (págs. 344-353), en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*. N. F., vol. 4. Tubingen, 1955.

(8) DAVID PHILIP: "La democracia pluralista svedese", en *II Político*, año XIX. N.º 3.

políticos contrapuestos que las originaron, los cambios sociales repercuten violentamente en los documentos constitucionales, se producen rupturas de los mismos, prácticas declaradamente anticonstitucionales, suspensiones prolongadas de partes importantes de las mismas. La normatividad constitucional se muestra impotente para encauzar, reasumir, el cambio social, o para acomodarse a él, produciéndose un escandaloso descrédito de la ley fundamental. Los ejemplos son tan conocidos y dolorosos, que no es menester mencionarlos.

Es característica de estas Constituciones la abundancia de las llamadas normas programáticas y las referencias a leyes futuras, que regularán la materia reconocida, hermosas promesas dependientes de un problemático legislador venidero. El compromiso constitucional, la falta de un acuerdo real y vigoroso entre los grupos políticos, hacen que la eficacia de una Constitución se someta al cumplimiento de esas promesas. Ciertamente, el legislador ordinario no puede emanar normas que vayan contra el espíritu contenido en esas declaraciones o en las promesas constitucionales, pero realmente sus proyectos quedan indefinidamente sin eficaz realización; entonces, como no hay apoyo firme y real en qué fundamentar pretensiones jurídicas, puesto que faltan las disposiciones legales que apliquen concretamente tales normas, existe una poderosa tentación a que reivindicaciones sociales se manifiesten extraconstitucionalmente mediante movimientos masivos, acción violenta de las coaliciones obreras, reacción de los grupos de presión que controlan la banca y las instituciones armadas. Estas acciones y reacciones marchan decididamente fuera y contra la legalidad constitucional, que queda arrumbada y desacreditada por completo.

* * *

Parece ser que una de las consecuencias producidas por el cambio social en nuestro siglo es la discriminación del papel director desempeñado por la burguesía, al revés de lo ocurrido en el siglo XIX. En este sentido, la fisonomía de las Constituciones políticas ha cambiado también, como se ve sobre todo en las partes dedicadas al Derecho Constitucional económico. Junto a la reiteración, casi siempre retórica, de los derechos y libertades fundamentales, producto de la tradición liberal, se colocan extensas declaraciones de carácter social y económico. No obstante, hay que aclarar que los textos constitucionales no suscitan ya la adhesión emotiva del siglo anterior. Nadie se haría matar hoy día por la Constitución. Asistimos, como resultado del cambio social experimentado en los últimos cincuenta años, a una crisis de la normatividad constitucional, a pesar de los esfuerzos denodados de los constituyentes por elaborar leyes fundamentales, que respondan adecuadamente a las exigencias de la realidad social. Es cierto que en las Constituciones actuales existen abundantes preceptos sobre el Derecho de trabajo, gestión, la huelga, las coaliciones obreras, socialización de la

propiedad, regulación de los partidos políticos, etc., pero no parece que esto haya suscitado mayor interés y adhesión en el hombre de la calle (9). En este sentido, el abandono por las Constituciones clásicas de la reglamentación social, ha favorecido su permanencia, pues ello permitió al legislador ordinario, sin verse obligado a modificar expresamente el texto constitucional, a dictar estatutos reguladores de la estructura económica y social. En E. U. el *New Deal*, después de vencer la resistencia del Tribunal Supremo, verificó cambios estructurales notables; algo parecido ha sucedido en Canadá y Australia (10). No es, pues, la preocupación del constituyente por elaborar leyes constitucionales la actitud más adecuada para enjugar el cambio social, sino la acomodación por interpretación extensiva (*broad interpretation*) o por la producción de normas jurídicas ordinarias, que afronten el problema, aunque, naturalmente, este procedimiento corre el riesgo de poner en tela de juicio al sistema de rigidez constitucional, ya de modo inmediato (inconstitucionalidad expresa, ya mediatamente (*Verfassungswandlung*)). De manera inconsciente se está produciendo, merced a las transformaciones sociales de nuestro tiempo, una traslación de la gravitación política fundamental de las Constituciones a los diversos ordenamientos legales de la producción económica (regulación de las inversiones, de la mano de obra, del consumo), a la reglamentación de los partidos políticos y grupos de presión (*Lobby Act 1946* en E. U.), a las leyes sobre la sindicación obrera y patronal, etc. De esta manera la Constitución política contendrá, amparada por su rigidez, como ocurría en las cartas constitucionales decimonónicas, sólo dos elementos de los tres que se compone la fórmula política: una ideología concreta y una determinada forma de organización del Estado. El tercer elemento, la estructura social, aparece recogido en la variada legislación sobre materias económicas y sociales antes aludida, que constituye una verdadera Constitución económico-social.

* * *

La tendencia actual parece ser la progresiva eliminación de las diferencias entre las clases sociales. La nivelación social se traduce en una elevación del nivel de vida de las clases sociales económicamente débiles. Teniendo en cuenta esto, es, en cierto sentido, superfluo proteger, con preceptos constitucionales difícilmente reformables, las medidas e instituciones que expresan esa tendencia. En efecto, la realización de una política económica y social encaminada a tal meta no depende de las garan-

(9) Cfr. KARL LOEWESTEIN: *Verfassungsrecht und Verfassungsrealität. Beiträge zur Ontologie der Verfassungen* (V *Das Volk und die Verfassung*, págs. 429 y ss.) en "Archiv des öffentlichen Rechts" 77 Band. Tübingen, 1951-52.

(10) Sobre la legislación social en Canadá y Australia y su repercusión en la estructura federal, Cfr. A. H. BIRCH: *Federalism, Finance and Social Legislation in Canada, Australia, and the United States*. Oxford at the Clarendon Press, 1955, págs. 177 y ss.; 205 y ss.

tías formales, sino de la eficaz labor de un Estado. Así, en Estados Unidos, en las democracias nórdicas, se han seguido tales derroteros sin necesidad de textos constitucionales que vinculasen al legislador ordinario. Cabe, además, la posibilidad que estos preceptos queden en letra muerta y entonces tendremos una colección de afirmaciones retóricas sin traducción social. Por consiguiente, la extensión de la garantía formal de la rigidez a los programas sociales nos parece solución inútil e inconveniente por los defectos apuntados, aparte de que el cambio en las estructuras sociales y económicas es tan rápido que en breve tiempo el programa social amparado por la Constitución rígida queda anticuado. En este sentido parece más conveniente reservar la protección implicada en la rigidez constitucional al elemento político y organizador, dejando fuera de él a la estructura social, cuya regulación debe hacerse con mayor flexibilidad y oportunismo dada su mayor mutabilidad. En cierta medida este es el esquema de las Constituciones liberales clásicas (E. U., Bélgica, Suiza) y acaso en él resida el secreto de su permanencia hasta nuestros días. Esto no significa, conviene subrayarlo, que la ordenación social, la política económica deba hacerse con arreglo a los principios de la espontaneidad social y de la libre competencia propios del liberalismo económico. El ejemplo de E. U. y de la misma Confederación helvética, con los nuevos artículos económicos, es suficiente para aclarar este problema.

Claro está que hay otras razones particulares para explicar cómo, a pesar de todo, continúan—y seguirán—apareciendo abundantes declaraciones constitucionales sobre cuestiones relativas a la estructura económica y social. Es natural que los partidos políticos mayoritarios deseen insertar en las Constituciones aquellas afirmaciones y decisiones relativas a la organización política, económica y social que traducen su ideología, pues así satisfacen la necesidad de influenciar políticamente y, por otro lado, intentan elevar a legalidad fundamental postulados que vinculen al legislador ordinario. Existe una evidente preocupación por conseguir que las líneas de dirección política actuables en el futuro se cubran con el manto de la legalidad. Es menester aclarar, sin embargo, que esto es más una medida oportunista que leal reconocimiento de la necesidad de establecer una política social ajustada al Estado de derecho.

El sistema de rigidez constitucional pudo, con relativa fortuna, amparar las soluciones adoptadas en los planos ideológicos y de organización política porque en este ámbito la movilidad no es tan intensa como en el social. La racionalización obtuvo ciertos resultados para conseguir el consentimiento de los gobernados en torno a una ideología política y a una forma política determinadas (caso de Francia en 1875). En momentos de efervescencia política los resortes que las Constituciones ponen al servicio del ejecutivo pueden—si son utilizados convenientemente—resolver la crisis, pero cuando la inestabilidad es más profunda, afecta a la estructura social, no hay posibilidad

de resolverla. Ante una grave crisis económica, ante un paro general, no cabe recurrir a soluciones constitucionales, reformas de estructura política o relevo de los grupos políticos directores. El problema de las formas políticas (República-Monarquía), típicamente dècimonónico, pierde efectividad comparado con los que tienen su raíz en la estructura social: integración social de los trabajadores, justa distribución de la renta nacional. Hasta las antiguas fórmulas se remozan: República de trabajadores, Monarquía social. Sin embargo, en las Constituciones políticas de las llamadas democracias populares, las partes dedicadas a la estructura económica y social son amplias y detalladas y están protegidas con la rigidez constitucional. Una adecuada interpretación de estos documentos descubre su aspecto propagandístico, así como el prurito de oponer a las democracias burguesas un cuadro social que se considera justo y perfecto.

Al enfrentar las Constituciones rígidas con los cambios sociales, realizamos una comparación entre la estructura social mentada por los preceptos constitucionales, que se consideran inalterables, con una estructura social que no es forzosamente la misma. Ahora bien, la experiencia indica cómo en este contraste pierde la normatividad constitucional, ya porque sus preceptos son inadecuados para la nueva situación—y entonces es indiferente que la Constitución continúe vigente porque no es eficaz—, ya porque la Constitución desaparece y es sustituida por otra, más en consonancia con los cambios sociales efectuados. No importa que los defensores de la situación periclitada se rasguen las vestiduras clamando por la legalidad constitucional, porque cuando el empuje social es poderoso nadie toma en serio estas advertencias y escrúpulos. Ciertamente, hay postulados valorativos, e incluso motivaciones políticas respetables que han de tenerse en cuenta; no obstante conviene que los constitucionalistas concentren su atención sobre estos hechos.

* * *

Desborda el campo de la Sociología jurídica examinar cuestiones técnicas del derecho constitucional, tales como la interpretación de las normas constitucionales, el problema de las lagunas del ordenamiento constitucional, así como la consideración de los procedimientos concretos de reforma de la Constitución. Claro está que todos ellos hacen referencia también al cambio social pero de un modo más indirecto, ya que predomina en su análisis el método jurídico. Baste con haber comparado las Constituciones rígidas, ejemplo máximo de la formalización jurídica fundamental, con el cambio social, que es el objeto de estudio de este Congreso

PABLO LUCAS VERDÚ