

**Sebastián Martín**

**Derechos sociales y procesos  
constituyentes (1931, 1978, ¿2016?)**



*El pianista*, 1915. Liubov Popova.

---

*El desmantelamiento progresivo de los Estados constitucionales fundados en la segunda posguerra, y, en España, con peculiaridades propias, en 1978, tiene dos grandes líneas de fuerza: el neocentralismo y la desigualdad. El Estado toma un cariz cada vez más autoritario, al compás del crecimiento de las desigualdades económicas en la sociedad.*

*Sin embargo, la coyuntura política nacional hace presagiar posibles cambios sustanciales, que permitirían amortiguar, paralizar e incluso rectificar este rumbo, sentando las bases de una nueva orientación social. Esta posibilidad de cambio se ha presentado como la necesidad de abrir un nuevo proceso constituyente en España.*

*En este escrito se aborda el aspecto del problema que conecta la figura de los derechos sociales, su garantía efectiva, los procesos constituyentes y la propia categoría del poder constituyente. Se analiza, en primer lugar, cómo se resolvió en la historia constitucional la ecuación entre poder constituyente y derechos sociales, atendiendo en especial a la experiencia española, con el estudio de la forma en que acogieron este tipo de derechos la constitución republicana de 1931 y la actual de 1978, donde mayor presencia tuvo el afán de romper con la historia para fundar un nuevo orden estatal. Finalmente, se esboza alguna opinión que permita orientar un posible horizonte de reforma constitucional en el sentido de garantizar mejor el goce de los derechos sociales.*

## 1. INTRODUCCIÓN

**E**N el núcleo del actual proceso de «deconstitucionalización» de los Estados europeos se halla la cuestión de los derechos sociales y la protección legal del trabajo<sup>1</sup>. El dismantelamiento progresivo de los Estados constitucionales fundados en la segunda posguerra, y, en España, con peculiaridades propias, en 1978, cuenta con dos grandes líneas de fuerza: el neocentralismo y la desigualdad. En ambos casos se trata de las consecuencias, en las instituciones del Estado y en la distribución de los recursos, de la concentración del poder socioeconómico.

Abundan las evidencias del auge del autoritarismo. Se legisla abusando de los decretos, los parlamentos se han convertido en cajas de resonancia de los gobiernos y se insinúan constantemente reformas electorales de sentido mayoritario, destinadas a excluir a las minorías de la representación. El poder ejecutivo también se ha visto reforzado con la merma de la autonomía local. La planeada organización judicial restará libertad e independencia a los jueces, blindando el vértice de toda la magistratura, el Tribunal Supremo, cuyas reglas de composición y designación son más susceptibles de control político. Y el ocaso de los funcionarios, desprestigiados a conciencia ante la opinión pública y paralizado su relevo con minúsculas tasas de reposición, supone la eliminación de otro límite, garante de la legalidad, al poder gubernamental. El escenario que se barrunta es de una creciente concentración de poderes en el ejecutivo y de una devaluación permanente de los mecanismos democráticos.

El otro vector histórico, de intensificación de las desigualdades económicas, no resulta menos evidente. Los recortes en los servicios públicos están alentando la fuga al sector privado (subvencionado) de las clases medias y altas. La sanidad y la educación públicas acaso no desaparezcan, pero se convertirán, cada vez más,

---

<sup>1</sup> Acuña el término Luigi FERRAJOLI, *Poderes salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Madrid, Trotta, 2011, p. 21.

como en cierto país vanagloriado, en la sola opción de las capas desfavorecidas. Con ello se incrementarán las diferencias económicas entre sectores de la población, se petrificará la movilidad social y se anquilosará y estratificará la sociedad. Al aumento de la desigualdad está contribuyendo también la nefasta, pero deliberada, gestión de la crisis, con su transferencia masiva de renta desde las capas trabajadoras a determinados grupos financieros y empresariales, trasvase logrado, entre otros medios, a través de la conversión de una ingente cantidad de deuda privada en deuda pública.

La privatización e individualización de las relaciones laborales, la desprotección progresiva del trabajo, el ataque a la negociación colectiva, las rebajas en las cotizaciones empresariales y la política económica de la devaluación salarial recrudecen aún más las desigualdades económicas y colocan a la población trabajadora en una posición cada vez más subalterna, donde se ven comprometidos sus propios derechos ciudadanos. Y las reformas fiscales practicadas en los últimos tiempos, y las que se diseñan para el porvenir inmediato, coinciden en rebajar los tipos a las grandes empresas, en incrementar la proporción recaudada por impuestos indirectos al consumo y en reducir el peso relativo del impuesto sobre la renta, afectando con ello a la progresividad del sistema tributario en su conjunto. Se trata de medidas aparentemente inconexas, pero que convergen todas en su propósito común de consolidar y reproducir la distribución del poder socioeconómico existente, aunque ello suponga condenar a una considerable proporción de ciudadanos a trabajos precarios, servicios sin calidad y rentas misérrimas.

Estas dos líneas de evolución histórica, las que he denominado como neocentralista y desigualitaria, desembocan además en un endurecimiento de la represión, que permite sugerir un tránsito desde el *Estado social* al *Estado penal*. El ciclo lo ejemplifica a la perfección la inminente Ley de Seguridad Ciudadana preparada por el Gobierno. Las medidas que fomentan las desigualdades provocan un aumento de las protestas, verificadas en ejercicio de las libertades de reunión, manifestación y expresión. Como en tiempos pasados, la respuesta que preparan para afrontar este incremento de la protesta civil coloca la evanescente categoría del orden público por encima de los derechos fundamentales. Su eficaz defensa parece justificar así un blindaje de las fuerzas de seguridad, la atribución al poder gubernativo de amplias potestades de control sobre la ciudadanía, la sustracción de todo un ámbito de la represión al poder y tutela judiciales, y la consagración de un derecho administrativo con sanciones pecuniarias aún más elevadas que las previstas por el derecho penal. En definitiva, sumada la también planeada reforma del código penal, observamos cómo el Estado toma un cariz cada vez más autoritario, al compás del crecimiento de las desigualdades económicas en la sociedad.

En esta coyuntura histórica nos encontramos. Aunque no se esté realizando a través de los cauces procedimentales establecidos al efecto, la envergadura de las transformaciones que estamos contemplando obliga a leerlas como una mutación heterónoma del modelo de Estado hasta ahora vigente. Desde la esfera internacional hasta la política interna, casi todo indica que el decurso proseguirá por el mismo cauce, afianzando las líneas de evolución mencionadas. La atonía económica, la insistencia continua en ahondar en las reformas, pese a su clamorosa inutilidad para los fines que retóricamente se proponen, la hegemonía política en la UE de conservadores y liberales y la preparación de instrumentos siniestros como el TTIP (Acuerdo Transatlántico para el Comercio y la Inversión) auguran, en este sentido, la continuidad, cuando no la profundización, de esta dirección histórica. Sin embargo, la coyuntura política nacional hace presagiar posibles cambios sustanciales, que permitirían amortiguar, paralizar e incluso rectificar este rumbo de transformación, sentando las bases de una nueva orientación social.

Esta posibilidad de cambio se ha presentado en numerosos foros como la necesidad de abrir un nuevo proceso constituyente en España. El planteamiento está cargado de razón desde un punto de vista puramente jurídico-formal. El cambio sustantivo del modelo de Estado al que estamos asistiendo implica una suspensión en toda regla de la Constitución, el vaciamiento de sus contenidos normativos y la colocación en su lugar de un Estado liberal-ejecutivo. Tamaño cambio institucional hubiese requerido la intervención del titular del poder constituyente. Prescindir de ella, que es precisamente lo que está aconteciendo, supone un claro acto de usurpación de sus facultades por parte de los poderes constituidos, y de los grupos sociales a los que éstos representan y sirven. Ni siquiera en la ocasión en que se optó por reformar explícitamente la Constitución, con la modificación del art. 135, se apeló a su decisión, aun cuando la reforma tocaba la propia definición política del Estado como «social y democrático de derecho»<sup>2</sup>.

No obstante, lo que la crisis política que padecemos tiene de vaciado de las constituciones en vigor rebaja un tanto la pertinencia de esas reivindicaciones en favor de un proceso constituyente, siempre que por tal se entienda el acto de fundación de un nuevo Estado, realizado por parte del pueblo, directamente y a través de representantes extraordinarios, mediante la elaboración de un texto constitucional completo. Diríase que cumpliría primero conquistar la capacidad política necesaria para lograr al menos que se restaure la vigencia de la constitución suspendida y que se garanticen los derechos en ella declarados, para poder después, con visos de lograr una mejora real, reformularla por entero.

<sup>2</sup> Vid. Rafael ESCUDERO, «Texto y contexto de la reforma constitucional exprés de agosto de 2011», *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 2, (marzo-agosto, 2012), pp. 86-97.

En cualquier caso, este aspecto del problema, que conecta la figura de los derechos sociales, su garantía efectiva, los procesos constituyentes y la propia categoría del poder constituyente, será lo que habrá de interesarnos en este escrito. Nos inquiriremos en él cómo se resolvió en la historia constitucional dicha ecuación entre poder constituyente y derechos sociales, atendiendo en especial a la experiencia española. Como bien se sabe, las leyes fundamentales que, entre nosotros, acogieron este tipo de derechos fueron la republicana de 1931 y la actual de 1978, no por casualidad dos de las tres constituciones españolas donde mayor presencia tuvo el afán de romper con la historia para fundar un nuevo orden estatal. A ambos episodios atenderemos en las presentes páginas, que concluirán esbozando alguna opinión que permita orientar un posible horizonte de reforma constitucional en el sentido de garantizar mejor el goce de los derechos sociales.

## DERECHOS SOCIALES Y PODER CONSTITUYENTE: UNA ECUACIÓN HISTÓRICA

En materia de historia de los derechos se halla muy extendida la interpretación evolutiva que los divide en diversas generaciones. En primer lugar se colocarían los derechos de libertad, los individuales clásicos, o derechos de primera generación. Después se superpondrían los derechos políticos, de participación en los asuntos públicos. Y solo una vez asentados tales derechos, procedería la consagración de los sociales o de prestación, a los que se sumarían, en última instancia, otros más, ya de cuarta generación, cuyo sujeto titular serían desde el medio ambiente a los animales o el patrimonio artístico y monumental.

Tal visión falsea la dinámica real de la historia constitucional<sup>3</sup>. Las citadas familias de derechos irrumpieron de forma simultánea en los primeros textos constitucionales. Desde muy pronto se apreciaron las tensiones existentes entre ellas, sobre todo entre los derechos individuales de libertad y propiedad, por un lado, y los derechos políticos y sociales, por otro. Podría incluso afirmarse que una cerrada defensa de la propiedad privada y de la libertad de contrato requería reducir los derechos de participación a su mínima expresión, y desde luego rechazar de plano cualquier corsé impuesto al poder público por la preceptiva satisfacción de los derechos sociales. Y al contrario: cuanto mayor cabida tuviese la participación política popular, la propiedad y la autonomía de los agentes económicos quedaba más mermada, y más generoso era el reconocimiento de derechos sociales. Esto explica que los mo-

---

<sup>2</sup> Ya apuntaba la incongruencia Gerardo PISARELLO, *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para su reconstrucción*, Madrid, Trotta, 2007.

mentos de intervención más intensa del poder constituyente, esto es, del pueblo en su más generosa extensión política, fuesen precisamente aquellos que legaron constituciones más democráticas y de signo más social.

Tal cosa ocurrió en Francia con el proyecto de Constitución de 1793, refrendado por abrumadora mayoría popular pero nunca vigente, debido, entre otros motivos, a la situación de guerra que atravesaba el país. Ya en él se combinaba un reconocimiento ilimitado de las libertades de pensamiento, opinión y prensa, la consagración de un amplio sufragio ciudadano y la consideración de los «socorros públicos» como «una deuda sagrada», pues «la sociedad debe su subsistencia a los ciudadanos desgraciados, bien procurándoles trabajo, bien asegurando los medios de existir a los que estén imposibilitados de trabajar» (art. 21). A lo cual se añadía el deber de esa misma sociedad de «poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos» (art. 22).

La reacción termidoriana y el despotismo napoleónico, mientras consumaron algunas reformas revolucionarias, adulteraron otras y eliminaron justo las que pretendían sentar las bases de un «Estado providencia»<sup>4</sup>. En la Europa de la Restauración, determinadas conquistas revolucionarias se revelaron irreversibles, sobre todo en el orden de la codificación legal, la administración pública y la organización de los tribunales, pero se excluyó por principio cualquier recuperación de la lógica democrática y social. Se abrió un nuevo ciclo, signado en el terreno político –no así tanto en el social– por la dialéctica entre los sectores tradicionales, nostálgicos del antiguo régimen, y los liberales, más o menos eclécticos, con mayores o menores dosis de progresismo, que reclamaban libertad de prensa y mayor participación en las instituciones decisorias de los grupos propietarios e industriales y de las élites de la cultura<sup>5</sup>. Aunque dichos grupos pudieran contar con la solidaridad y el apoyo puntual de las capas subalternas, sus respectivas pretensiones diferían de forma sustantiva<sup>6</sup>. Sin embargo, antes de acabar divergiendo, protagonizaron otro de los momentos de la historia constitucional europea en que irrumpió el poder constituyente.

Ocurrió en la «primavera de los pueblos» de 1848, en la que volvió a plasmarse la afinidad electiva que trenzaba las reivindicaciones democrático-republicanas con

<sup>4</sup> Consúltese la pionera obra al respecto de François EWALD, *L'État providence*, Paris, B. Grasset, 1986.

<sup>5</sup> Célebre episodio histórico de esas exigencias, entonces revolucionarias, fue precisamente el julio francés de 1830: v. Luigi LACCHÉ, *La libertà che guida il popolo: le tre gloriose giornate del luglio 1830 e le 'Chartes' nel costituzionalismo francese*, Bologna, Il Mulino, 2002.

<sup>6</sup> Resalta las diferentes perspectivas de cambio anheladas por «radicales» y «moderados» en el contexto de las revoluciones de 1848, Eric HOBSBAWM, *La era del capital, 1848-1875*, ahora en Id., *Historia del mundo contemporáneo*, Barcelona, Crítica, 2012, pp. 344-345.

las aspiraciones sociales. La Constitución francesa de aquel año, fundadora de la II República, reconocía derechos y libertades anteriores y superiores a las leyes del Estado, volvía a ampliar el campo de la participación política y retomaba el deber de los poderes públicos, ya sancionado en 1793, de «poner al alcance de cada uno la instrucción indispensable para todos los hombres» y de asegurar «la existencia de los ciudadanos necesitados, sea procurando trabajo en los límites de las posibilidades, sea otorgando, en defecto de la familia, asistencia a los que no están en situación de trabajar» (§ VIII). Como sucedió con la I República, la vigencia de la segunda fue cosa efímera, y la causa de la democracia y de los derechos sociales prosiguió en el terreno de la movilización social y de la opinión pública, sin su correspondiente registro constitucional.

El proverbial atraso histórico de España en materia de protección del trabajo y asistencia pública se aprecia en este punto. Ni el Bienio progresista ni tampoco el Sexenio democrático ampliaron sus demandas de participación a los derechos sociales. El primer tramo del Sexenio, pese a consagrar la misma doctrina de la pre-estatalidad de los derechos, significó, desde el punto de vista político-económico, un auge de las doctrinas liberales, sin cabida para su rectificación social y obrera<sup>7</sup>. Ni siquiera el proyecto de Constitución de nuestra I República, aun ampliando el sufragio y los derechos políticos, recogió un precepto similar a los ya transcritos de las constituciones republicanas francesas.

Cualquier historia vulgar de los derechos sociales objetará que precisamente algunos de ellos, ante todo los relacionados con la protección del trabajo y la aseguración de los trabajadores, comenzarían a fructificar en nuestra historia con posterioridad, pero justo gracias a gobiernos conservadores como el de Bismarck en Alemania. Si se reconstruyen los propósitos originarios de estos primeros pasos del Estado social se apreciará hasta qué punto eran ajenos a la lógica constitucional del reconocimiento de derechos. Se perseguía sustraer al socialismo su ascendente apoyo popular para adherirlo al principio monárquico. Se relacionaba estrechamente la respuesta institucional para mitigar los males de la cuestión social con el mantenimiento policial del orden público. Se pretendía ante todo vigorizar la nación, garantizando la salud y productividad de su elemento obrero, en un contexto internacional de auge imperialista. No era tanto la tutela de individuos particulares

---

<sup>7</sup> Antón COSTAS, *Apogeo del liberalismo en La Gloriosa: la reforma económica en el Sexenio liberal, 1868-1874*, Madrid, Siglo XXI, 1988.



cuanto la protección de la sociedad en su conjunto lo que primaba. Y el desenvolvimiento de la política social se desarrollaba en instancias administrativas, dependientes del poder ejecutivo, sin protagonismo relevante de las cámaras parlamentarias ni, por tanto, participación directa y decisiva de los trabajadores en los instrumentos que habían de tutelarles.

La lógica del reconocimiento constitucional de los derechos sociales era otra bien diversa. Exige su registro en la norma suprema como directriz obligatoria para los poderes públicos. Y supone la plena participación de sus principales destinatarios en su concreción legislativa. Esta dinámica no volvió a Europa hasta pasada la Gran Guerra y tuvo en la Constitución mexicana de 1917 un valioso acicate. Salvando dramáticas discordias, que hirieron desde su base a las nuevas repúblicas, las constituciones promulgadas por entonces volvieron a conciliar, con un grado mayor de sofisticación técnica, de precisión normativa y de exigencia política, la ampliación del sufragio, el reconocimiento de los derechos políticos y la inclusión de los sociales.

La Constitución de Weimar de 1919 resultó todo un símbolo referencial. El derecho al voto consagrado en ella gozaba ya de alcance universal, sin distinción de sexos. La ampliación de la participación llevó a incorporar figuras de democracia directa. Establecía, sin equívocos, el derecho a obtener una instrucción básica en establecimientos públicos y plenamente gratuita. Consignaba el deber de protección legal del trabajo y de crear «un amplio sistema de seguros» de salud, maternidad, vejez, enfermedad y demás «vicisitudes de la vida». Preveía incluso la facultad de los trabajadores de participar en la administración de la propia empresa. Y todo ello reconociendo que, para su efectividad, el derecho de propiedad privada era limitado —«La propiedad obliga», afirmaba su art. 153—, que la libertad de contrato estaba supeditada a lo dictado por «las leyes» y que el Estado contaba con títulos de legitimidad suficientes como para intervenir con amplitud en la economía, socializando industrias y asumiendo la prestación directa de servicios.

Tampoco en esta ocasión pudo afianzarse la democracia constitucional. Su reanudación en la segunda posguerra, producida gracias a la derrota de los fascismos, volvió a proclamar conjuntamente, en grado variable y acudiendo a diversas fórmulas, la democratización de las instituciones y una relativa socialización de la economía con vistas a garantizar derechos sociales básicos. En este preciso instante, se expide con razón el acta de nacimiento definitivo del Estado social y democrático, del *Welfare State*, o del Estado constitucional sin más. El caso de la Inglaterra de Clement Attlee muestra hasta qué punto esta mutación de la estructura social podía

producirse desde la soberanía parlamentaria<sup>8</sup>, pero para buena parte de los países europeos volvió a suponer la apertura de sendos procesos constituyentes. Con ello queda suficientemente documentado que, en la historia constitucional, al menos del continente, la intervención plena del poder popular en orden a fundar un nuevo Estado supuso, en la mayor parte de las ocasiones, una profundización en la democracia y la consagración, más o menos nítida, de derechos sociales. Un polo y otro han solido así ir de la mano, simultáneamente y no con cadencia sucesiva, en las transformaciones históricas contemporáneas.

## EL INTENTO DE LA II REPÚBLICA

Entre nosotros, esta regla que asocia la irrupción del poder constituyente y la consagración de los derechos políticos y sociales se materializó de modo transparente en 1931. El sistema político entonces constituido nació de un acto de ruptura consciente con la Monarquía constitucional de la Restauración borbónica y, en especial, con su degeneración autoritaria bajo los directorios del general Primo de Rivera. El propio cambio en la forma de Estado, y el hecho de que el salto de régimen no se realizase a través de ningún cauce procedimental preestablecido, algo imposible debido a la suspensión dictatorial de la Constitución de 1876, revela hasta qué punto se ejerció en aquellos meses el poder constituyente originario. El acto de ruptura con el sistema anterior quiso plasmarse en una comisión del Congreso, que habría de depurar las responsabilidades, políticas y criminales, en que habían incurrido los dirigentes de la dictadura. El propio Luis Jiménez de Asúa, presidente de la comisión parlamentaria que elaboró el proyecto de constitución, afirmó que «si la República no hubiera venido para mudarlo todo, no merecería la pena haberla traído»<sup>9</sup>. Y el medio para llevar a cabo esa modificación profunda del Estado con el fin de «transformar la sociedad» fue uno exquisitamente racional y progresivo: el derecho, comenzando, en muy primer término, por el derecho constitucional<sup>10</sup>.

La ruptura con el sistema canovista y con la dictadura se fió, pues, a las bondades del reformismo jurídico. Las Cortes elegidas entonces, sin sufragio femenino, fueron las encargadas de consumir el acto constituyente mediante la elaboración de una nueva ley fundamental, llamada a proporcionar los principios orientadores de esa

<sup>8</sup> Clement R. ATTLEE, *Hacia una nueva estructura social*, Barcelona, Libros de Nuestro Tiempo, 1946.

<sup>9</sup> Citado por Rafael ESCUDERO, *Modelos de democracia en España. 1931 y 1978*, Madrid, Península, 2013, p. 13.

<sup>10</sup> Propósito de la Constitución de 1931 fue, en efecto, el de «construir un Estado para transformar la sociedad», como expresa Santos JULIÁ, *La Constitución de 1931*, Madrid, Iustel, 2009.

obra reformista. La composición de aquellas Cortes revela ya algunas notas destacadas. Integradas por 470 diputados elegidos con arreglo a exigencias relativamente proporcionales, dieron cabida a numerosas sensibilidades políticas, evitaron mayorías uniformes e impusieron la transacción como el método fundamental para alcanzar los acuerdos constituyentes. A su vez, los resultados de las elecciones de junio de 1931, reflejaron el predominio de la conjunción republicano-socialista, la hegemonía cultural que habían logrado los axiomas socializadores y democráticos y la relativa preponderancia de la minoría socialista, con 116 diputados, reforzada por los 55 de los radical-socialistas.

Su naturaleza necesariamente transaccional desmiente la tergiversada imagen de la Constitución republicana, muy difundida a día de hoy en medios culturales, políticos y académicos, como norma sectaria que un bando impuso de modo unilateral a los restantes. En lo que hace a los derechos sociales y a sus exigencias adyacentes, muy en particular a la regulación de la propiedad, el carácter ineludible de la transacción se hizo muy patente, como veremos a continuación. Al igual que resultó muy visible la hegemonía cultural conquistada por la cosmovisión socialista en la discusión parlamentaria de estos extremos, marcada en buena medida por el consenso y por discrepancias de matiz, considerables, pero no sustantivas. No es casual que el principal escoliasta de la Constitución, Nicolás Pérez Serrano, destacase el hecho de que, en el debate constituyente, «nadie defendió el criterio individualista a ultranza»<sup>11</sup>.

Esta significativa ausencia del parecer liberal en materia de constitución económica, y el correlativo acuerdo en torno a los requerimientos de la socialización, acaso se debieran al momento histórico en que se produjo la propia elaboración del texto constitucional, en plena resaca de la peor crisis que había padecido el capitalismo desde su universalización. En efecto, dado el clamoroso fracaso de las pautas capitalistas, con su secuela de financiarización de la economía mundial<sup>12</sup>, se tuvo entonces muy presente que la República había de configurarse en oposición al individualismo económico. Así lo expresaba uno de los principales dirigentes republicanos, el profesor y ministro Fernando de los Ríos, cuando declaraba:

*La eliminación del liberalismo económico es hoy, después de lo acontecido, [...] algo de carácter absolutamente incuestionable. No se puede mantener*

---

<sup>11</sup> Lo anotaba en *La Constitución española (9 diciembre 1931)*, Madrid, Ed. Revista de Derecho privado, 1932, p. 193.

<sup>12</sup> Consúltase al respecto la explicación de Giovanni ARRIGUI, *El largo siglo XX. Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*, Madrid, Akal, 1999, pp. 328 ss.

*aquella posición típicamente liberal que ha prevalecido en Europa hasta 1914 [...] allá donde las fuerzas económicas son potentes, estructuradas en 'trusts', 'cartels', 'concerns', sindicatos de industrias, etc., no hay posibilidad de garantía para la libertad política [...] 'economía libre' quiere decir 'hombre esclavo' y, en cambio, una economía sojuzgada y sometida es lo único que hace posible una verdadera posición de libertad para el hombre*<sup>13</sup>.

Y no era muy diversa la convicción en las filas liberales, bien conscientes de que el crecimiento desproporcionado de los poderes económicos comprometía el goce de las libertades y la propia vigencia de la democracia. Así, aun anotando el riesgo que se corría de recaer en el «estatismo» y que el «Poder público aplast[ase] al individuo», a José Ortega y Gasset no le cabía duda de que, frente a los «poderes» encarnados por «las grandes organizaciones financieras y económicas», hasta ese momento «desconocidos en la Historia», era «menester pertrechar de armas fuertes al Estado, para que se defiendan de ellos y los sojuzgue»<sup>14</sup>. Tan evidentes eran los estragos causados por el capitalismo financiero que desde la minoría socialista, esta vez por boca de Julián Besteiro, se aspiraba no solo a «socializar las grandes industrias», sino también, y sobre todo, «las finanzas, que son dueñas del porvenir de los pueblos, de los Gobiernos, de las Sociedades en sus diversas ramas, y que no tienen responsabilidad ni tienen control»<sup>15</sup>.

El acuerdo alrededor de este diagnóstico sobre la coyuntura económica, de fracaso evidente del capitalismo internacional en su versión más desenfundada, es lo que quizá explique que el modelo social contenido en la Constitución de 1931 no estuviese en la raíz de las peores discordias, ubicadas más bien en la cuestión religiosa y en la territorial. Así, aunque existiesen extremos controvertidos, como aconteció con la regulación de la propiedad, o, en el mismo orden, con la legislación de la reforma agraria, lo cierto es que las posiciones de partida se hallaban mucho más cercanas que las formuladas en otros aspectos, también cruciales, del debate constituyente.

Que uno de los núcleos del modelo institucional de la República se cifraba en su afán de justicia social se revela desde la propia definición del Estado como «Repú-

<sup>13</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* [DSSCC, en adelante], núm. 32, 3 septiembre, p. 750. Fermín Bugeda, también socialista, insistía un mes después: «el individualismo ha fracasado en el mundo. Estamos presenciando la crisis del capitalismo». *Ibid.*, núm. 50, 6 octubre, p. 1433, y, en la misma sesión, Ángel Ossorio se preguntaba de forma retórica «¿Habrá alguien en la Cámara que defiendan hoy el clásico liberalismo económico?», p. 1446.

<sup>14</sup> DSSCC, núm. 33, 4 septiembre, p. 776.

<sup>15</sup> DSSCC, núm. 50, 6 octubre, p. 1448.

blica democrática de trabajadores de toda clase». En el anteproyecto de la Comisión Jurídica Asesora la fórmula se ceñía a «República democrática»<sup>16</sup>, intocada por el proyecto de la comisión parlamentaria, pero en el trascurso del debate se presentaron dos votos particulares que pretendieron enmendarla. Fernando Valera, integrante del grupo radical-socialista, firmó el que proponía para el art. 1º la formulación siguiente: «España es una República de trabajadores, liberal en el principio, democrática en el fundamento y social en la orientación»<sup>17</sup>. Y Luis Araquistain, Trifón Gómez, Luis Jiménez de Asúa, Jerónimo Bugeda y Enrique de Francisco, diputados socialistas, propusieron el lema aún más conciso de «España es una República de trabajadores. Los poderes de todos sus órganos emanan del pueblo»<sup>18</sup>. Valera defendió su enmienda arguyendo que, «en una democracia del siglo XX, el trabajo y la ciudadanía son sinónimos», por eso la mención constitucional a los trabajadores significaba «que todos, al instaurar la República, nos imponemos el deber sagrado del trabajo» como medio primordial para «resucitar nuestra Patria»<sup>19</sup>. Una vez rechazado este voto, se discutió la enmienda de los socialistas, la cual, con un añadido planteado por el presidente Niceto Alcalá Zamora, destinado a disolver la carga clausista de la propuesta con la precisión de que se trataba de «trabajadores de toda clase», dio contenido a la dicción final del art. 1º.

La doctrina jurídica, incluso la más próxima al proyecto republicano, denunció que, con independencia de las intenciones de los autores del voto particular, el lema aprobado de «República de trabajadores llevaría, en buena sistemática, a declarar obligatorio jurídicamente el trabajo, a suprimir la propiedad privada, a no admitir la herencia y a negar los derechos de la burguesía»<sup>20</sup>. Pero esta vinculación del sistema republicano con el «comunismo militante» nos ilustra mejor la mentalidad (conservadora) de los juristas de la época que la propia silueta político-económica del nuevo régimen constitucional. La II República nació como un acto de catarsis, destinado a depurar los resentimientos sociales provocados por una exclusión secular mediante

---

<sup>16</sup> *Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora*, Madrid, Sucesores de Rivadaneira, julio de 1931, p. 23.

<sup>17</sup> *DSSCC*, núm. 24, 20 agosto, ap. 9. Este voto particular sería después reproducido por otra enmienda radical-socialista suscrita, entre otros, por Victoria Kent y Félix Gordón Ordax: *Ibid.*, núm. 36, 10 septiembre, ap. 8.

<sup>18</sup> *Ibid.*, núm. 28, 27 agosto, ap. 1º.

<sup>19</sup> *Ibid.*, núm. 38, 15 septiembre, p. 928. Fernando Valera Aparicio fue el último presidente del Gobierno de la República en el exilio.

<sup>20</sup> N. PÉREZ SERRANO, *La Constitución española de 1931*, cit., p. 59. Hubo diputados que compartieron este sentir: el radical Rafael Guerra del Río sostenía que se iba a pensar, «sobre todo fuera de España, que esta República de todos los españoles, empieza a definirse casi con las mismas palabras con las que se define la República de los soviets», en *DSSCC*, núm. 39, 16 septiembre, p. 957.

el difícil arte de la política. Su dimensión catártica supuso la emergencia de nuevos sujetos de derechos, individuales y colectivos, antes postergados, entre los cuales sobresalía la figura del trabajador. La definición vista del Estado republicano tenía así mucho más de afirmación y de reconocimiento de un sector de la población tradicionalmente relegado que de exclusión y negación de derechos a la clase «burguesa». De ahí que sus consecuencias normativas se identificasen con el propósito de «reparación» inherente a toda Constitución, pues toda norma fundamental, como recordaba Clara Campoamor, significaba «el triunfo que implanta el derecho de un sector o de una clase oprimida, desconocida, anulada»<sup>21</sup>.

Junto a este sentido catártico, la formulación «República de trabajadores» nos informa de otro dato fundamental, mencionado por Fernando Valera, y desarrollado por la defensa que Luis Araquistain hizo de su voto particular: la vinculación básica del trabajo y la ciudadanía. Esta conexión contaba con dos dimensiones. La primera atendía al reconocimiento de los derechos que permitirían al trabajador gozar de un estatuto ciudadano pleno, rescatándolo de su tradicional sumisión a poderes privados sin base democrática. Y la segunda derivaba de la certeza, extendida por entonces, de que el desempeño de un oficio, además de condición para el desarrollo de la personalidad individual, era toda una responsabilidad ante la sociedad, pues el tejido conjuntivo que la mantenía cohesionada se basaba en la producción, los intercambios, prestaciones y realizaciones posibilitados por el trabajo. La estructura social, y su fisonomía política, se inferían así de la centralidad que para su mantenimiento y prosperidad tenían el trabajador y sus funciones productivas<sup>22</sup>. Y el gesto, en una España plagada de «supervivencias señoriales», no podía sino reproducir el rechazo constitucional originario al privilegio, a la posición ostentada por quienes, sin contribuir al sostenimiento de la sociedad, vivían parasitariamente del trabajo de sus miembros.

Todo ello lo explicitaba en su alocución el propio Luis Araquistain. La intención de los autores del voto particular no era «escribir en el frontispicio de [la] obra constitucional una alusión al concepto marxista de la lucha de clases». La acepción que empleaban del término trabajador comprendía a todo aquel que desempeñase «una función material o espiritualmente necesaria a la sociedad en la que vive», concepto que incluía, sin ningún género de duda, al «propietario que trabaja[ba] su propiedad» y al «comerciante que explota[ba] directamente su negocio». Por eso, cuando «los

<sup>21</sup> DSSCC, núm. 30, 1 septiembre, p. 700.

<sup>22</sup> Esta centralidad la advirtió de forma brillante, aun extrayendo sus consecuencias más autoritarias y jerárquicas, Ernst JÜNGER, *Der Arbeiter. Herrschaft und Gestalt*, Hamburg, Hanseatische Verlag, 1932.

partidos representantes de la burguesía —de la clase no asalariada— tachaban de clasista esta noción amplia de trabajador, y votaban contra su inclusión en el art. 1º, no hacían más que conferir a ese «vocablo la significación de clase» que aparentemente «pretendían impugnar». Si algunos debían darse por aludidos, porque tendrían una cabida angosta en el Estado que se estaba gestando, eran el «vago de oficio, el ocioso inveterado, el parásito social», es decir, «los señoritos y cuantos, no haciendo nada de provecho social, viven parasitariamente de las clases laboriosas». Y no es que a esos «zánganos vitalicios» se les fuese a excluir de la sociedad y a encarcelar, pero sus rentas deberían someterse «a una escala especial de tributación», para que contribuyesen «proporcionalmente a las cargas del Estado y de la sociedad»<sup>23</sup>.

Mucho de esta contestación a una sociedad agraria con claras reminiscencias señoriales hubo también en el debate sobre la propiedad, asunto capital para la configuración del modelo social de la República. En este caso, el art. 28 del anteproyecto afirmaba sucintamente que «el contenido, los límites y la extensión» del derecho de propiedad serían «fijados por las leyes atendiendo a su función social», y añadía la posibilidad de socializar y de expropiación por «utilidad social» previa indemnización. Un voto particular, firmado, entre otros, por los juristas Manuel Martínez Pedroso, Alfonso García Valdecasas, Antonio de Luna y Niceto Alcalá-Zamora Castillo, puso sobre el tapete uno de los puntos más controvertidos del debate. Considerando que la propiedad privada no era «un derecho inalienable e innato de la persona humana», sino un derecho condicionado por los fines sociales «que lo justifica[ban]», proponían otra redacción, inspirada en la Constitución de Weimar, que permitiese «al Estado expropiar sin indemnización» en casos de «necesidad social» contrastada por «dos terceras partes» del Congreso<sup>24</sup>.

En consonancia con este voto, la comisión parlamentaria acentuó el contenido social de la regulación de la propiedad. El art. 42 de su proyecto reconocía la propiedad privada solo de forma transitoria, «en razón directa de la función útil que en ella desempeña[ba] el propietario», imponía al Estado su «socialización gradual»,

---

<sup>23</sup> DSSCC, núm. 39, 16 septiembre, p. 941. Importante consultar también Luis ARAQUISTAIN, «República de trabajadores. Examen de objeciones» y «República de trabajadores. Una ilusión antirrepublicana», título de dos artículos publicados en *El Sol*, los días 18 y 22 de septiembre, respectivamente, y de los que hemos extraído algunas citas. En el primero de ellos respondía, entre otros, al comentario de Guerra del Río antes mencionado: «¿Pero dónde se habla en nuestra [Constitución] de 'pueblo trabajador y explotado', ni de Soviets, ni del origen soviético del poder? ¿Dónde se habla de una República de los Sindicatos?». Y en el segundo a las objeciones católicas y derechistas vertidas en *El Debate*.

<sup>24</sup> *Anteproyecto de Constitución de la República española*, cit., pp. 33 y 93-95. Este voto particular fue rescatado por la enmienda presentada por Mariano Ruiz Funes al art. 42 del proyecto: *vid. DSSCC*, núm. 24, 20 agosto, ap. 11.

permitía su expropiación o socialización sin indemnización cuando el «Parlamento» apreciase, sin requisitos de quórum, su necesidad y ordenaba la nacionalización de «los servicios públicos y las explotaciones que afect[asen] al interés nacional» en «el más breve tiempo posible». Tal fue el tenor, de exigencia socialista, que sirvió de base al debate constituyente sobre el particular.

Su discusión y el resultado normativo final son buena muestra del carácter transaccional que signó el debate y la propia Constitución. En rigor democrático, sosteniendo el partido más numeroso, como postulado fundamental de su programa, la abolición completa de la propiedad privada, era legítimo que aspirase a llevar a la norma constitucional el deber estatal de socialización progresiva, la nacionalización preceptiva de servicios públicos e industrias estratégicas y la posibilidad de expropiación sin indemnización. No existía en tal propósito un ánimo banderizo de imposición del propio criterio, sino predisposición al hallazgo de un mínimo denominador común entre posturas realmente discrepantes. De hecho, el art. 42 del proyecto ya suponía una relativa concesión respecto de los objetivos máximos de los socialistas, como recordaba Jerónimo Bugada al calificar el precepto de «transacción de la mayoría de los partidos» que integraban la comisión parlamentaria.

La transigencia y el afán de pacto continuaron con la renuncia socialista a la socialización paulatina obligatoria. Su consignación, según el propio Bugada, perseguía vincular a los gobiernos sucesivos para evitar que la misión socializadora fuese «letra muerta en la Constitución», pero dejaba que su «gradación» e «intensidad» la determinasen las leyes, huyendo así de «procedimientos de estridencia»<sup>25</sup>. Sacrificaron esta pretensión porque, con vivo sentido constitucional, atendieron a un reproche muy concreto: que semejante deber estatal de socializar, por más difusa que resultase su formulación, suponía un atentado contra «la soberanía de las futuras mayorías parlamentarias», no dejando espacio de maniobra a una hipotética «mayoría individualista». Incluirla habría supuesto sancionar una Constitución de partido y fundar una democracia limitada, en la que no se habría dado la posibilidad de gobernar a formaciones conservadoras o liberales. Su registro, en suma, equivalía a desconocer que «la Constitución se escribe para la Patria entera», y no solo para uno de sus grupos<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> DSSCC, núm. 50, 6 octubre, pp. 1433-4.

<sup>26</sup> Hemos ejemplificado la recurrente objeción con palabras del miembro del Partido Radical Ricardo Samper, recogidas en el mismo número del Diario de Sesiones, p. 1440. Hubo otra objeción con fundamento, la del conservador navarro Rafael Aizpún, que lamentaba que no se hiciese «distinción de la propiedad que el Estado ha[bia] de tender a socializar gradualmente, porque no se dice 'de las fuentes de producción'», p. 1443.



El deber de nacionalizar explotaciones y servicios en el «más breve tiempo posible» se convirtió, por similares razones, en la posibilidad estatal de nacionalizarlos «en los casos en que la necesidad social así lo exi[giere]». Y la indemnización sin expropiación acabó aceptándose, pero mediando la garantía de «una ley aprobada por los votos de la mayoría absoluta de las Cortes» (art. 44). Fue en este punto donde se centraron las mayores discordias. Se sostuvo que el tenor original del precepto provocaría desconfianza en los agentes económicos, ahuyentaría capitales, deprimiría la inversión, hundiría a los propietarios en un estado de inseguridad jurídica permanente. Sus defensores, por el contrario, mencionaban algunos casos en que procedería dicha expropiación sin compensación: se trataba casi siempre de bienes comunitarios, o incluso individuales, en manos de casas nobiliarias gracias a procedimientos de dudosa legitimidad, que llevaban detentándolos, y sacando provecho de los mismos, desde hacía siglos. Un sentido elemental de justicia y reparación recomendaba prescindir en estos casos de toda indemnización. En cualquier caso, tras prolongados debates «se impuso la tonalidad media, avanzada y no agresiva, de las fuerzas templadas», consiguiéndose «con bastante acierto una conciliación entre los extremismos en disputa»<sup>27</sup>.

Acaso hubiese mayor acuerdo en el debate sobre el art. 44 del proyecto, 46 de la Constitución, donde se concentraban los derechos sociales vinculados con el mundo del trabajo. Poco cambió su redacción desde la formulación originaria del anteproyecto, aunque hubo dos modificaciones puntuales, pero sustantivas. El trabajo, de considerarse un «deber social», pasó a reputarse como «obligación» jurídicamente exigible, y de afirmarse que la República *procuraría* «asegurar a todo trabajador las condiciones mínimas de una existencia digna» se concluyó por declarar, de modo más terminante, que, en cualquier caso, las *aseguraría*. La novedosa presencia de estos derechos sociales, emuladora de la II República francesa e inspirada en las constituciones de México, Rusia y Alemania, obedecía a una triple convicción: que los derechos eran «parte tan importante o más que la orgánica», que los atinentes a la familia, el trabajo y la economía habían engrandecido «el territorio de los derechos del hombre» y, en fin, que su inclusión manifestaba el claro propósito de que las declaraciones de derechos no fuesen más meras «declamaciones de derechos»<sup>28</sup>. Ciertamente es que hubo quien, nostálgico de la tradición constitucional deci-

---

<sup>27</sup> Así calificaba el precepto, hoy considerado inaceptable por algunos historiadores anacrónicos, por alguien tan poco sospechoso como N. PÉREZ SERRANO, *La Constitución española de 1931*, cit., p. 194.

<sup>28</sup> Son expresiones de Luis Jiménez de Asúa en su discurso de presentación del proyecto de Constitución: DSSCC, núm. 28, 27 agosto, p. 646.

monónica, prefería eliminar de la Constitución todos los preceptos de contenido social, para ceder su determinación a las leyes del Estado, pero se trataba de voces en franca minoría<sup>29</sup>.

Muy pocos negaban entonces la pertinencia de declarar en la norma constitucional la obligación estatal de proteger el trabajo a través de las leyes. Se tenía claro que la «legislación social» se orientaría a la «defensa de los trabajadores». Los puntos de desacuerdo procedían, como se ha visto, de la intensidad normativa de la formulación de estos extremos. Unos insistían en que no podían brindarse falsas promesas, indicando que la República aseguraría todos esos derechos, por lo que debía consignarse tan solo el deber de procurarlo. Otros, por el contrario, preferían limitar constitucionalmente lo más posible la obra de los futuros Gobiernos, acudiendo a fórmulas más rotundas –la «República *asegurar*»–, pero reconociendo que las limitaciones presupuestarias marcarían en todo caso las posibilidades reales de aseguración. Por eso se excluyeron en principio de los derechos protegidos mediante recurso de amparo ante el Tribunal de Garantías, que conocería tan solo de las «garantías individuales» conculcadas por los poderes públicos.

Otra objeción frecuente censuraba la redacción casuística del precepto proyectado, decantándose por una fórmula tan genérica como inequívoca, que atase menos a los futuros ejecutivos<sup>30</sup>. La respuesta de los defensores del proyecto recordó que incluso la legislación internacional al respecto contaba con esas enumeraciones extensas, aunque no exhaustivas, de las contingencias a asegurar y de los extremos laborales a regular<sup>31</sup>. Se quiso garantizar igualdad de remuneración entre hombres y mujeres que desempeñasen idéntico trabajo, pero esta propuesta de enmienda, planteada, entre otros, por Victoria Kent, ausente de la Cámara el día de su debate, quedó desechada<sup>32</sup>. Se mencionaron los presuntos e inasumibles sobrecostes que acarrearían los seguros, cuya asunción hundiría la economía española en «la lucha de la competencia» internacional<sup>33</sup>. Por último, conviene apuntar también que, entre

<sup>29</sup> Me refiero al diputado Juan Castrillo Santos, de los poquísimos que se pronunció a favor de «sujetar todas las economías a la fórmula de la economía individualista», *DSSCC*, núm. 50, 6 octubre, pp. 1431-2.

<sup>30</sup> Se trataba de una propuesta de enmienda suscrita por integrantes de la Agrupación al Servicio de la República, quienes preferían que el precepto afirmase lo siguiente: «La legislación social protegerá el derecho al trabajo, defenderá al trabajador contra los riesgos y daños inherentes a su actividad y asegurará la plenitud de su participación en el producto de su esfuerzo».

<sup>31</sup> Lo hizo Trifón Gómez, invocando «la parte 13» del Tratado de Versalles: *DSSCC*, núm. 51, 7 octubre, p. 1504.

<sup>32</sup> La enmienda radical-socialista, en *DDSSCC*, núm. 46, 29 septiembre, ap. 1. El pretexto para desecharla, junto a la ausencia de su defensora, fue que era asunto cuyo casuismo exigía que se regulase «por leyes especiales», *DSSCC*, núm. 51, 7 octubre, p. 1497.

<sup>33</sup> Así opinaba el empresario y diputado de Agrupación Social Republicana Luis Cornide: *DSSCC*, núm. 51, 7 octubre, pp. 1493-4.

los seguros mencionados, el de «paro forzoso» suscitó cierto desacuerdo, pues había quien pensaba que era un mecanismo fracasado y contraproducente<sup>34</sup>.

El debate constituyente sobre los derechos sociales estuvo así caracterizado por la dispar visión en torno al estatuto jurídico de la propia Constitución. Los más reacios a sus exigencias, abogaban por una Constitución parca y genérica en estos pormenores, cediendo todo el protagonismo a la determinación de las leyes. Sus partidarios, sin embargo, sostenían un concepto intensamente normativo de la norma fundamental, que permitiese limitar lo más posible a los gobiernos sucesivos, sujetándolos al dictado del poder constituyente. Lo cierto es que el artículo finalmente sancionado ofreció base segura a la legislación laboral que el ministerio de Francisco Largo Caballero preparó desde el mismo comienzo de la República, anticipándose a la propia Constitución. En plena congruencia con sus previsiones se encontraban la Ley de Contrato de Trabajo y la de Jurados Mixtos, y también hubiese sido descendencia suya la Ley de Control Obrero que no llegó a prosperar<sup>35</sup>. Y se trataba además del asidero constitucional para una normativa social que, aunque aspirase en principio a equilibrar las posiciones del capital y del trabajo, quería también sentar las condiciones que permitiesen superar el capitalismo y emancipar a los trabajadores<sup>36</sup>.

Los contenidos sociales de la Constitución de 1931 son más amplios de los mencionados hasta ahora. Extendió los mencionados deberes de protección al campesinado y a los pescadores en su art. 47. Consagró además la libertad sindical (art. 39), con un interesantísimo debate sobre la función política y económica que debían desempeñar los sindicatos en el nuevo régimen. Y estableció la «enseñanza primaria gratuita y obligatoria» (art. 48), centrándose en este caso la discrepancia, no en la gratuidad y obligatoriedad del servicio, concebido como condición de ciudadanía, sino en las entidades que habían de prestarlo: mientras la apuesta de la República era hacerlo a través de escuelas laicas del Estado, la pretensión conservadora, tradicional y liberal era que continuasen haciéndolo los establecimientos eclesiásticos. Baste, sin embargo, con lo indicado para abocetar la ecuación entre poder constituyente y derechos sociales en la España de 1931.

---

<sup>34</sup> Planteó esos reparos Manuel Rico Avello, ponente defensor de la enmienda de la Agrupación al Servicio de la República antes aludida: *DSSCC*, núm. 51, 7 octubre, p. 1501.

<sup>35</sup> Para el particular, *vid.* Fernando VALDÉS DAL-RÉ, «El derecho del trabajo en la Segunda República», en Julio Aróstegui (coord.), *La República de los trabajadores: la Segunda República y el mundo del trabajo*, Madrid, Fundación Largo Caballero, 2006, pp. 176-207.

<sup>36</sup> Recordando a Hugo Sinzheimer, lo señala con acierto en una excelente contribución Joaquín PÉREZ REY, «La senda roja: notas sobre emancipación y derecho del trabajo, en especial la II República española», en Antonio Baylos Grau (coord.), *Modelos de derecho del trabajo y cultura de los juristas*, Albacete, Bomarzo, 2014, pp. 147-176, en especial pp. 165-7.

Su formulación tuvo lugar en un contexto de ruptura con el pasado. El Estado que pretendió fundarse entonces quiso ser, en inteligente sentir de Luis Araquistain, una aleación virtuosa del Estado normativo auspiciado por Hans Kelsen y del Estado prestador de servicios diseñado por Léon Duguit<sup>37</sup>. Se pretendía con ello construir un Estado de derecho, donde la supremacía de la constitución y el principio de jerarquía normativa comunicasen racionalidad formal al ejercicio de los poderes públicos, pero, al mismo tiempo, se quería que el derecho del Estado estuviese materialmente determinado por los principios de la cooperación y de la solidaridad entre los miembros, individuales y colectivos, de la sociedad. Además, debe tenerse claro que no se trató de un acto constituyente operado en el vacío. Por el contrario, muchas de las reformas conectadas con la dimensión social de la República no hicieron sino consagrar legalmente avances, conquistas y posiciones asentadas por los trabajadores y sindicatos en la arena social<sup>38</sup>. Y el horizonte de reformas que quisieron posibilitar con la regulación constitucional tuvo siempre como principio la prioridad de la «economía nacional», colocada por encima de los intereses particulares<sup>39</sup>.

Buena parte de los juristas fue refractaria a estas reformas. Su conservadurismo tradicional, reforzado por los métodos de promoción y captación de catedráticos, se hizo muy presente en sus críticas a la nueva Constitución. Numerosos iusprivatistas señalaron que los derechos sociales que tocaban familia y propiedad eran declaraciones de principios sin vigencia legal automática, entretanto no se reformase de modo explícito el código civil<sup>40</sup>. Quien tocó el tema de los derechos sociales lo hizo restándole mérito a la República, y explicando su inclusión en la norma constitucional como fenómeno derivado del nuevo derecho internacional<sup>41</sup>. Y aun quien lo hizo desde el compromiso republicano, fue celebrando su registro como noble intento de dotar de carácter suprallegal a esos enunciados, pero recordando que se trataba de derechos de prestación, sin posibilidad de exigirlos ante la justicia sin mediar plasmación legislativa y cuya satisfacción dependía en todo caso de criterios de oportunidad<sup>42</sup>. La cultura de los juristas, como se ve, no acompañó en demasía los propósitos de la República, aunque el derecho laboral que incipientemente se for-

<sup>37</sup> DSSCC, núm. 39, 16 septiembre, pp. 943-4.

<sup>38</sup> Eso explica que las medidas, de contenido ya maduro, se produjesen incluso con anterioridad a la reunión de las Cortes Constituyentes. Buen ejemplo de ello fue el decreto de 4 de julio de 1931 del Ministerio de Trabajo sobre sociedades cooperativas, cuyas medidas presuponían un potente tejido cooperativo.

<sup>39</sup> Lo destaca Clara ÁLVAREZ ALONSO, «La Constitución de 1931: derecho del trabajo y legislación y 'política' social», en Antonio Baylos Grau (coord.), *Modelos de derecho del trabajo*, cit., pp. 95-145, p. 101. capítulo de recomendable lectura para los efectos que nos han ocupado.

<sup>40</sup> Valga un célebre ejemplo: Federico DE CASTRO, «El Derecho civil y la Constitución», *Revista de Derecho Privado*, XXII (1935), 33-48.

<sup>41</sup> Nicolás RODRÍGUEZ ANICETO, *La constitucionalización del Derecho social en España. Discurso leído en la solemne apertura del curso académico de 1932 a 1933*. Salamanca, Imp. Francisco Núñez, 1932.

<sup>42</sup> Francisco AYALA, *El Derecho social en la Constitución de la República española*. Madrid, Imp. Minuesa de los Ríos, 1932, pp. 5 y 11.

maba por entonces compartiese la concepción subjetiva de su objeto, según la cual las leyes de trabajo se definían por su común propósito de proteger a una clase, la de los trabajadores<sup>43</sup>.

## LOGROS Y LÍMITES DE LA TRANSICIÓN

En España no volvieron a reconocerse constitucionalmente derechos sociales hasta 1978. Un contraste superficial entre ambos momentos constituyentes, el republicano y el de la última transición, pone de relieve diferencias de calado. Mientras en 1931 se debatió la Constitución en un contexto de crisis y fracaso del capitalismo financiero internacional, en 1978, también padeciendo una crisis, se presenciaba, sin embargo, en el mundo occidental, un poderoso reflujó de las ideas individualistas bajo el manto del neoliberalismo. Mientras el sistema republicano nació de un acto deliberado, aunque limitado, de ruptura, que negaba toda legitimidad a la dictadura anterior, el sistema democrático de 1978, significando el valioso paso de la dictadura a la democracia, no pudo o no quiso enmendar por completo al régimen franquista. Nació, como bien se sabe, a través de un cauce legal provisto por su propia dirigencia, la Ley para la Reforma Política. Las Cortes que discutieron la Constitución no fueron elegidas como Constituyentes, y contaron con una segunda Cámara con miembros de designación real. El propio debate constituyente se planteó con cortapisas y precondiciones, que impidieron adoptar una decisión separada sobre asuntos tan capitales como la forma del Estado. Con un Congreso menor de 350 diputados, y un Senado no del todo democrático, se contó con unas Cortes de heterogeneidad relativa, con cierto predominio del centro-derecha. Y requisito para el restablecimiento democrático fue la renuncia, aceptada por buena parte de la vanguardia de la oposición clandestina, a depurar todo tipo de responsabilidad por los crímenes y desafueros cometidos por la dictadura.

En el debate constituyente pesó una representación esquemática y bipolar de la historia constitucional española que condicionó el tono de la discusión y las decisiones adoptadas. Mientras en 1931 se vivía el proceso de cambio como una «revolución política» y «social» liberadora, destinada a reanudar la postergada tradición

---

<sup>43</sup> Constancio BERNALDO DE QUIRÓS, *Derecho social*, Madrid, Reus, 1932, quien lo caracterizaba por su deber de tutela «frente a los excesos y abusos de los fuertes», p. 3. Este mismo «fin de tutela de la clase trabajadora» lo destacaba José Manuel ÁLVAREZ, *Derecho obrero*, Madrid, Reus, 1933, p. 13. Y de «legislación privilegiada o de clases» hablaban León MARTÍN GRANIZO y Mariano GONZÁLEZ-ROTH-VOSS, *Derecho social*, Madrid, Reus, 1932.

liberal, y a colocar al país en la órbita de Europa, en 1978 pesaba como una losa el recuerdo de la guerra, y la historia política de España se veía como un dramático y fracasado movimiento pendular que había que detener de una vez<sup>44</sup>. Por eso la palabra clave no fue la de transacción entre posiciones sustantivamente discrepantes sino las del consenso y la concordia, entendidos como fines en sí mismos, no como búsqueda del mínimo denominador común, sino como sacrificio (transitorio) de aspiraciones propias con el fin de garantizar por fin una convivencia pacífica<sup>45</sup>.

Que se hable de consenso para un momento de hondo temor a una reversión autoritaria, que condicionaba la prestación libre del consentimiento, es una de tantas mistificaciones que nos ha legado la imagen difundida y vulgar de aquella encrucijada. Más que olvido de los propios principios, lo que se dio entonces fue una dispar atribución de sentido a ciertas formulaciones constitucionales y un aplazamiento de su determinación efectiva hasta la contienda electoral. Y todo ello, de la ruptura solo moderada al olvido de crímenes sin responsabilidad, del culto al consenso a las discrepancias soterradas, no pudo sino condicionar también la regulación de los derechos sociales.

El dato se puede apreciar desde la propia definición del Estado como «social y democrático de derecho». Cuando tuvo lugar el debate ya se conocían las implicaciones jurídicas e institucionales que comportaba la figura, y los peligros que la acechaban. En un importante estudio de Wolfgang Abendroth, traducido al castellano por Manuel Sacristán en 1973, se precisaban dichas «consecuencias jurídico-institucionales»<sup>46</sup>. Acoger la forma del Estado de derecho, social y democrático, era, en primer término, una apuesta antifascista, inspirada por el deseo de evitar los males de la desigualdad y la consiguiente confrontación que causaron los totalitarismos. Su adopción suponía la consagración de un criterio orientador de la legislación, de un canon interpretativo de las normas jurídicas, incluidas las constitucionales, e in-

---

<sup>44</sup> «Hoy ensayamos otro modo de hacer historia», afirmaba el ministro de UCD Landelino Lavilla, quien creía que todas nuestras constituciones habían «sido reflejo de sucesivas posiciones de poder», pero nunca expresión de los «supuestos comunes de la convivencia española», que era lo perseguido entonces. Jordi Solé Tura ratificaba la idea al identificar el «riesgo» a conjurar: «la Constitución de unos contra la Constitución de otros». *Vid. Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, tomo I, Madrid, Cortes Generales, 1980, pp. 714 y 723.

<sup>45</sup> Gregorio Peces Barba definía con precisión lo que se entendía por el consenso cuyo grupo había «afirmado y defendido»: «que no haya nada que pueda ser absolutamente inaceptable para cualquiera de los Grupos», en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, cit., pp. 644.

<sup>46</sup> Wolfgang ABENDROTH, «Sobre el concepto de estado de derecho democrático y social tal como se formula en la Constitución de la República Federal de Alemania» (1954), en Id., *Sociedad antagónica y democracia política: ensayos sobre sociología política*, Barcelona, Grijalbo, 1973, en concreto pp. 270-8.

cluso de una directriz para «la actividad administrativa». Su esencia era diametralmente opuesta a la del liberalismo individualista, ya que presuponía que el orden privado de la sociedad ni era autónomo ni contaba con una tendencia inmanente a la armonía y la justicia. Por el contrario, consideraba que la esfera económica quedaba bajo «la acción de los órganos del estado en los que está representada la autodeterminación democrática del pueblo». Y esa intervención legítima del Estado debía procurar la igualdad material entre los individuos, no solo como modo de preservación de sus derechos, sino también como garantía de la propia democracia, inviable en un contexto de concentración del poder socioeconómico. Ahora bien, la resistencia a este modelo de Estado ya se apreciaba en aquel entonces, y consistía en sublimar los derechos individuales clásicos hasta hacerlos intangibles, logrando con ello preservar el orden jerárquico tradicional «liberal-capitalista».

Diríase que una formulación tan exigente habría de dar lugar a un enconado debate parlamentario, pero no fue así. Por lo pronto, su dimensión antifascista quedaba eliminada, y su consecución –recordaba Santiago Carrillo– no se había producido «por una ruptura revolucionaria», como había sucedido en Portugal. Además, prácticamente todos concordaban en la pertinencia de apellidar al Estado español como «social y democrático». También los conservadores. José Miguel Ortí Bordás, quien había sido vicesecretario general del Movimiento, pensaba que tal definición era un acierto porque estaba «perfectamente claro que el Estado liberal de derecho [era] un Estado en crisis», y la «afortunada expresión de Estado social de Derecho» conservaba lo mejor de él, la seguridad jurídica y la libertad, pero añadiendo el «enorme avance de inclinarse hacia la justicia social». Miguel Herrero de Miñón consideraba que el Estado social era «consecuencia ineludible del Estado de Derecho a la altura de [aquellos] tiempos», pues venía a significar que el Estado no solo protege la libertad, sino que facilita las condiciones que hacen posible su goce efectivo, como indicaría el art. 9 de la ley fundamental y sus «principios rectores». Ahora bien, Herrero advertía que estas garantías y dichos principios solo podían constituir «unos valores que deben inspirar al legislador», no alegables «ante los tribunales para impugnar la constitucionalidad de una norma ni para pedir la tutela de un derecho». Por eso su «pretensión de validez» era, sin duda, «inferior a la de otros sectores de la Constitución», dato que recomendaba incluso su omisión<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Las citas en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, cit. pp. 638-640 (Herrero de Miñón), p. 651 (Carrillo) y p. 742 (Ortí Laborda).

Por estos motivos, poca oposición conservadora hubo a la definición social del Estado. La fórmula podría suscitar «polémicas profesoras», pero su esencia moral y doctrinal no supondría «ningún riesgo, ninguna amenaza de alteración de la convivencia civil pacífica»<sup>48</sup>. Incluso alguna enmienda, que pretendía mencionar la «igualdad ante la ley» como valor superior del ordenamiento, pues ninguna constitución podía garantizar la «igualdad de hecho», fue retirada<sup>49</sup>. Lo que sí hubo, sin embargo, fue una significativa atribución de sentido al valor social adherido a la estatalidad. Se debió a Manuel Fraga, quien conectó estrechamente la definición y el diseño constitucional del Estado social con «un sistema centrado en torno a la economía social de mercado», esto es, con un modelo político-económico basado en las «leyes económicas» de la oferta y la demanda, en la «libre empresa» y en la idea de que operando sin cortapisas estas leyes y esta libertad aumentaría «la tarta nacional» y podría garantizarse así «la igualdad de oportunidades», lo que permitiría «el desarrollo general de las posibilidades de todos para lograr una vida digna»<sup>50</sup>. La exigente fórmula del Estado social quedaba de este modo identificada con el modelo económico del neoliberalismo, basado en la libre competencia y ya teorizado y aplicado en Alemania<sup>51</sup>.

Y tampoco es que esta posible degradación, ya advertida por Abendroth, contase con una firme oposición del lado de las izquierdas. Lo que preocupaba a «los comunistas», en palabras de su secretario general, era que su «proyecto transformador» cupiese en la Constitución, y, en efecto, no entraba «ni entraría en contradicción con el principio afirmado en el art. 1º del proyecto». Así, aunque el modelo adoptado le parecía a Carrillo de «tendencia conservadora», tenía «el mérito de no cerrar las puertas a los cambios estructurales, de no declarar, en definitiva, inconstitucionales», las políticas que, deseadas por la mayoría, podrían conducir a la implantación del comunismo. Y ahí radicaba la clave, más que en la efectiva dilucidación de la dimensión social del Estado: en pensar, aplicando la (ingenua) filosofía teleológica de la historia propia del comunismo, que las «leyes del progreso impon[ían] a la sociedad moderna» la necesidad de una «revolución social», por lo que lo decisivo era poder encauzar la voluntad de la mayoría cuando adquiriese consciencia plena de dicha necesidad. Y para eso bastaba con la consagración de la «soberanía popular»<sup>52</sup>.

<sup>48</sup> Eran palabras de Gabriel Cisneros Laborda, *ibíd.*, p. 752.

<sup>49</sup> Enmienda al anteproyecto nº 691, suscrita por Laureano López Rodó.

<sup>50</sup> *Vid. Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, cit., pp. 658-659. No dejó de tener respuesta la visionaria interpretación de Fraga: Emilio Gastón Sanz, del Partido Socialista de Aragón, señaló que la fórmula de la 'economía social de mercado' pretendía «meternos de lleno dentro de la sociedad consumista que ya está empezando a sufrir sus propios defectos», p. 703.

<sup>51</sup> Véase a este respecto la imprescindible reconstrucción de Christian LAVAL y Pierre DARDOT, *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*, Barcelona, Gedisa, 2013, pp. 118 ss.

<sup>52</sup> Intervención de Santiago Carrillo, en *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, cit., p. 651.



Cierto es que desde esta reclamación marxista de que la Constitución permitiese una «transición legal al socialismo», se lograba conectar la idea del Estado social con la capacidad de los poderes públicos para intervenir «en la vida económica y social» en orden a corregir, transformar e incluso superar el «sistema capitalista».<sup>53</sup> Por eso se celebraba que el proyecto diseñase una «constitución canal», que permitiría ir adaptando el Estado a una «dinámica social» abocada, por lo visto, al colapso del capitalismo. Por eso también se aplaudía su carácter democrático, que abría «el camino a cualquier ideología, incluida, claro es, la socialista»<sup>54</sup>.

El resultado final, empero, se asemeja al de un diálogo de sordos. Se concordaba en que la etiqueta social del Estado implicaba que éste había de garantizar las condiciones materiales que hiciesen efectivo el goce de la libertad, pero esto era interpretado de dos formas contrapuestas. O bien se pensaba que esa garantía se practicaría protegiendo legalmente la competencia y la libertad de mercado, que por sí solas activarían el círculo virtuoso del crecimiento y la mejor distribución de los recursos, o bien se estaba convencido de que serían el intervencionismo estatal, la planificación y la limitación social de la propiedad y la iniciativa empresarial los que aprestarían las condiciones materiales de la libertad, colocando la sociedad en las mismas puertas de la emancipación socialista. Cuál habría de ser la opción triunfante lo dirían las urnas, en aplicación del principio democrático. Así, acaso fue la minoría socialista, ya entonces defeccionada del marxismo, la única que identificó la dimensión social del Estado, y su plasmación en los principios rectores, con la indispensable «función de justicia» que éste había de colmar a través de «normas programa»<sup>55</sup>, es decir, con un atributo inherente y permanente del Estado, y no como un subterfugio para amparar el liberalismo económico o como un trampolín para dar el vuelco al socialismo real.

El aparente consenso en torno al significado de la fórmula «Estado social» encerró entonces una discrepancia sustantiva, cuya resolución está hoy a la vista de todos. Aun resultando menos elaborada técnicamente, la de «República de trabajadores» acaso fuese más franca en sus implicaciones. La existencia de líneas rojas infranqueables para los conservadores se ponía además en evidencia en cuanto las declamaciones de principios podían contar con efectos jurídicos tangibles. Tal cosa ocurrió en el debate en la Comisión Constitucional y de Libertades Públicas sobre el

---

<sup>53</sup> Así se expresaba el portavoz de los socialistas catalanes, Joan Reventós Carner, *ibid.*, pp. 662-3.

<sup>54</sup> Palabras de Enrique Tierno Galván, *ibid.*, pp. 673-4.

<sup>55</sup> Intervención de Peces Barba, *ibid.*, pp. 645-6.

vigoroso art. 9, cuyo segundo apartado era desarrollo directo del carácter social del Estado. Hubo enmiendas que, con criterio decimonónico, pretendían su supresión, por no contener «materia constitucional»<sup>56</sup>. Quienes lo aceptaban a regañadientes hubieran preferido depurarlo «de ingenuas reminiscencias italianas»<sup>57</sup>. Ahora bien, desenvuelto en el terreno poco vinculante de los mandatos axiológicos al legislador, su contenido apenas produjo controversia, y la redacción final solo incluyó algunas precisiones de carácter lingüístico, sin renunciar a la invocación expresa de la «igualdad real» como objetivo transformador a lograr por los poderes públicos.

Y es que el paso inaceptable no se encontraba en el párrafo segundo, sino en el tercero del art. 9 del anteproyecto, mantenido en el informe de la Ponencia. En concreto, en el principio de irretroactividad de las normas «restrictivas de derechos individuales y sociales». Empleando una argucia típica de la dialéctica política, consistente en fingir ignorancia ante un concepto autoevidente, el catedrático de derecho administrativo y diputado por UCD José Luis Meilán Gil, afirmó desconocer cuál era «el alcance de una norma restrictiva de Derecho social». No terminaba de ver la finalidad del inciso, pensaba que podría «atar innecesariamente al legislador» e intuía en él «cierto peligro». Bien es verdad que el intento de impedir normas restrictivas de derechos sociales incluyéndolo en la interdicción de la retroactividad de las normas desfavorables no resultaba técnicamente impecable, pero el propósito estaba claro. Lo explicitó el propio Peces Barba, cuando indicó que se trataba de una «garantía para que esos derechos individuales y sociales no se puedan disminuir cuando han llegado a una determinada cuota». Sin embargo, toda vez que las garantías de los derechos sociales no podían en ningún caso comprender su tutela judicial directa, según consignaba el art. 48 del proyecto, el añadido, a juicio de Meilán Gil, podría generar equívocos. Es decir, podría haber sido una vía indirecta para legitimar la tutela jurisdiccional de los derechos sociales frente a leyes que los mermasen. Pero no pudo ser. Reunida la Ponencia, acordó por «una mayoría amplia», según expresó su portavoz, José Pedro Pérez Llorca, suprimir la alusión a los derechos «sociales», restringiéndola a los «individuales»<sup>58</sup>.

En la regulación de la propiedad también se aprecia el contraste con la discusión y el precepto republicanos. A pesar de existir una proporción considerable de diputados marxistas, no estuvo en el debate la posibilidad de expropiación sin indemnición.

<sup>56</sup> Era la misma enmienda nº 691 de López Rodó.

<sup>57</sup> Lo decía Herrero de Miñón, en referencia al art. 3.2 de la Constitución italiana: *ibíd.*, p. 640

<sup>58</sup> El debate sobre la enmienda 769, en *ibíd.*, pp. 924-31. También se eliminó la irretroactividad de las normas «fiscales», por aceptarse una enmienda del PCE, pero poco sacrificio salomónico hubo, pues la alusión resultaba redundante, a la vista de su inclusión tácita en las que afectasen derechos individuales.

zación y el tema de la socialización se desplazó al ámbito de los principios de la constitución económica. El postulado inequívoco desde el comienzo fue el reconocimiento del derecho de propiedad privada y su secuela de la herencia. El PCE, con la vista puesta en el horizonte revolucionario, solo propuso correcciones lingüísticas, y el PSOE quiso en vano atar el goce de la propiedad al cumplimiento de «una finalidad social en beneficio del interés general». La única coincidencia con el debate republicano fue la asunción pacífica por parte de todos los grupos de un postulado: la delimitación legal del derecho de propiedad en virtud de su «función social». Su concreción, sin embargo, se dejaba de nuevo al desarrollo legislativo ulterior, sin que se hubiese atado en la norma fundamental más que el reconocimiento rotundo de la propiedad privada.

Y en materia propiamente de derechos sociales, los modelos de 1931 y 1978 también resultaron dispares. En ambos se aprecia, desde luego, la ecuación histórica entre poder constituyente, consagración de la democracia, amplitud de derechos políticos y declaración de derechos sociales. Pero en 1978, como se ha indicado, el poder constituyente estuvo atrapado por condicionantes insoslayables, mientras que la recuperación de la democracia, suponiendo una notoria cesura en el interior, implicó en el exterior la abolición de una aberrante anomalía. Y los derechos sociales acusaron el hallarse inscritos en un modelo económico que consagraba la propiedad privada y la libertad de empresa casi sin restricciones<sup>59</sup>. Con todo, su declaración se aprovechaba de la técnica jurídico-constitucional acumulada, y tanto en precisión como en extensión y variedad, su registro supera considerablemente el realizado en 1931.

No se dieron demasiadas alteraciones al respecto entre la redacción del anteproyecto, el informe de la Ponencia y el texto final de la Constitución. Ya en el anteproyecto quedaban consignados, entre otros, el derecho a la educación, con una enseñanza básica obligatoria y gratuita (art. 28), al trabajo (art. 30) y a la huelga, la libertad sindical (art. 31), el derecho a la «protección de la salud» (art. 36) y al disfrute de «una vivienda digna y adecuada» (art. 40). También se incluyeron principios elementales, como el de la progresividad fiscal (art. 26.1), y facultades inherentes al modelo del Estado social, indispensables para la garantía de los derechos mencionados, como las de intervenir en la economía e incluso planificarla (art. 120), reservar para el «sector público» servicios y explotaciones (art. 118), promover la participación

---

<sup>59</sup> Sobre este punto, en un capítulo de obligada lectura para lo aquí tratado, véase R. ESCUDERO, *Modelos de democracia en España*, cit., pp. 277-294.

trabajadora en la empresa o impulsar las cooperativas (art. 119). Estos preceptos se distribuían en los títulos II, sobre «derechos y deberes fundamentales», y el VII, de «Economía y Hacienda». La sistemática del tit. II, tras la distinción entre españoles y extranjeros, distribuía los derechos en dos capítulos, uno sobre «libertades públicas» y otro sobre «principios rectores y derechos económicos y sociales», seguidos de otro en el que se establecían las «garantías de los derechos fundamentales». Es ahí donde radicaba la clave del desacuerdo.

El informe de la Ponencia alteró sensiblemente esta distribución. El capítulo sobre «libertades públicas» pasó a denominarse «De los derechos y libertades», y a subdividirse en dos secciones, «De las libertades públicas» y «De los derechos y deberes de los ciudadanos». Al siguiente, a instancia de UCD y contra el parecer del PSOE, se le eliminó la referencia a los derechos, titulándose «De los principios rectores de la política económica y social». La revisión en algunos casos fue a la baja, se excluyeron alternativas más sociales y se realizaron inclusiones significativas. La nueva versión del derecho a la educación remitía a una ley para determinar «el nivel de la educación obligatoria y gratuita» (art. 26.4), algo desechado en la versión final. El derecho al trabajo pasaba prácticamente intocado al art. 33, pero con el rechazo a enmiendas socialistas que añadían el derecho del trabajador «a una participación justa en los resultados económicos de la empresa», algo incluido en el art. 48 republicano. La libertad sindical y el derecho de huelga, separados del antiguo precepto unitario sobre trabajo y recogidos ahora en el art. 27, de la sección primera, tampoco se tocaban prácticamente, pero se rechazaban asimismo enmiendas socialistas y comunistas, que perseguían su formulación más extensiva y el blindaje del derecho de huelga frente a intromisiones administrativas. La garantía legal de la negociación colectiva y de la «fuerza vinculante» de los convenios permanecía igual, ahora como art. 33.2, con exclusión nuevamente de enmiendas socialistas.

Apreciada una clamorosa ausencia en el anteproyecto, se añadió, entre los principios rectores, un nuevo artículo, el 37, que obligaba al Estado a mantener un sistema público de «Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice prestaciones sociales dignas y el seguro de desempleo». Aunque se continuaba proclamando el derecho a «la protección de la salud», la Ponencia revisó el art. 36.2 del anteproyecto, nuevo 39.2: contra el parecer socialista, que pretendía circunscribir su satisfacción al Estado, o a «entes públicos especializados», se logró dar cabida en la regulación a la prestación empresarial, en coherencia con el reconocimiento constitucional de «la libre iniciativa privada». Y el derecho social a la vivienda, ahora en el art. 43, quedó complementado, por aceptación de una enmienda presentada

por Licinio de la Fuente, de Alianza Popular, con la consagración constitucional de «la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística». También aquí se quedó en el camino alguna enmienda de interés, como la de Raúl Morodo y Manuel Sánchez Ayuso, que pedía incluir «la socialización del suelo», pues era la «única forma de poder materializar el derecho».

En materia de constitución económica también hubo cambios relevantes. El reconocimiento de la «libre iniciativa económica privada» del anteproyecto (art. 32.1) pasó a referirse, con rechazo socialista y abstención comunista, a «la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado», libertad presuntamente atemperada con las «exigencias» de una eventual «planificación» futura (art. 34.1). Y las disposiciones del título VII permanecieron prácticamente igual, salvo un significativo y engañoso añadido: el deber de los poderes públicos de establecer «los medios que faciliten a los trabajadores el acceso a la propiedad de los medios de producción» (art. 121.2). Y digo engañoso porque esta promesa se introdujo en lugar de varias enmiendas socialistas, que preferían establecer de forma efectiva los derechos de participación de los trabajadores en la gestión y dirección de organismos públicos y empresas privadas.

Con todo, en relación a los derechos sociales, la diatriba radicaba en su mayor o menor grado de efectividad y exigibilidad. El art. 45 del anteproyecto era terminante al respecto. Tutela jurisdiccional y recurso de amparo solo cabían en el caso de las libertades públicas, de ninguna manera para los derechos económicos y sociales, cuyo contenido, como enseñaba Abendroth, sí determinaría la labor legislativa, la interpretación judicial de las normas y la actividad administrativa. En la distribución original, eso significaba que el derecho al trabajo y a la remuneración suficiente también gozarían de una protección reforzada. Esto explica, en parte, la ulterior división en dos secciones del capítulo segundo, pues la nueva regulación del art. 45.2, ahora 48.2, ya circunscribía esta garantía de primer grado a la igualdad y no discriminación y a los derechos y libertades reconocidos en la sección primera, donde, como hemos indicado, se incluyó la libertad sindical y el derecho de huelga, pero no el derecho al trabajo ni las disposiciones sobre negociación y convenios colectivos.

La posición de los derechos enunciados en el capítulo de los principios rectores quedó, por su parte, matizada. De consignar la imposibilidad de alegarlos «directamente, como derechos subjetivos», se pasó a aceptar su alegación ante la jurisdicción ordinaria, no la constitucional, cuando mediase el oportuno desarrollo legal. La posición de UCD continuó siendo la de que tales principios no generasen derechos

ni diesen lugar «a pretensión alguna ante los Tribunales». Una enmienda de Raúl Morodo exigía ampliar el amparo ante el Tribunal Constitucional a «todos los derechos reconocidos en la Constitución». Fue el PNV el que, con su petición de suprimir el carácter no alegable, inspiró la rectificación, pues, según motivaban su enmienda, «al tratarse de derechos subjetivos fundamentales pueden y deben ser objeto de alegación en los tribunales». En la Comisión Constitucional, la redacción final del art. 48 pasó con 31 votos a favor, sin abstenciones ni negativas, ni debate a destacar. Y como bien puede comprobarse, tal fue, en lo fundamental, el tenor que terminó plasmado en la versión final, basado en una jerarquización de derechos nada congruente con la conexión orgánica que existe entre todos ellos.

En todo este proceso, que tan solo hemos esbozado, llama la atención la falta de intervención decisiva del PCE en casi todos los aspectos cruciales del Estado social. En este tema, se centraron ante todo, pero sin éxito, en defender una redacción diversa, más amplia y garantista, del derecho de huelga. No debe extrañar el apartamiento. Si el horizonte continuaba siendo el de la revolución para pasar al socialismo real, el Estado del bienestar podía ser visto como un mecanismo amortiguador de las contradicciones del capitalismo, que mitigaría su deseable agudización. Por el contrario, en fase de enmiendas, y en las intervenciones al debate constituyente, las posiciones del PSOE, o del PSP, resultaron más acordes con una consideración amplia –bastante más que su consagración final– del Estado social como modelo institucional definitivo. Por eso resulta chocante su posterior conversión a los dogmas de la economía social de mercado: ¿cambiaron de credo al ganar las elecciones o las posiciones defendidas en sus enmiendas e intervenciones fueron solo un gesto de cara a la galería?

Ahora bien, diríase que la interpretación a la postre triunfante fue aquella que prefirió colocar en el terreno de los principios nada vinculantes lo relativo a los derechos sociales, en el nivel de lo promisorio y futurible lo concerniente al intervencionismo y la planificación y en el plano de lo seguro e inmediato la declaración y garantía de la propiedad privada y la libertad de empresa. Auténticos realistas, la parte conservadora era bien consciente de que, en el contexto de una democracia liberal, cualquier alteración cualitativa de la distribución del poder económico a través de la ley, por más que estuviese legitimada por la soberanía popular y la legalidad constitucional, se tropezaría, como siempre, con la reacción social de las élites interpeladas. La controversia se alojaría entonces en el terreno de la sociedad, y de poco servirían ya las invocaciones de los principios constitucionales.

Para concluir, debe añadirse que el debate volvió a producirse ante una cultura jurídica adversa. En un «Informe Constitucional», destinado a inspirar el «desarrollo

político» en sentido democratizador que debía emprender el régimen, ni siquiera se mencionaban los derechos sociales, salvando la necesidad de reconocer el de huelga<sup>60</sup>. En cuanto a los iuslaboralistas, los manuales de vísperas de la Transición insistían en que el derecho del trabajo no era ya «un Derecho de clase», sino que tenía su centro en la llamada «relación jurídica de trabajo» y contaba con un «matiz destacadamente privatista»<sup>61</sup>. Tanto es así, que uno de los principales expertos en la materia construía toda su sistemática en torno al contrato de trabajo<sup>62</sup>. Y quien hablaba de derechos sociales y del «trabajador como proletario» lo hacía concibiendo el derecho del trabajo como disciplina dirigida a «un objetivo primordial», de política económica: «la ocupación profesional»<sup>63</sup>. Las afirmaciones directas de que el derecho del trabajo era un derecho definido subjetivamente, para la defensa y protección del trabajador, habían sido remplazadas por definiciones objetivas, acuñadas entre nosotros desde tiempos del primer franquismo. Sin embargo, la Constitución, con su aséptica alusión al estatuto de los trabajadores<sup>64</sup>, suponía otra cultura, que ya promovían algunos jóvenes profesores de derecho, entonces comprometidos en la lucha clandestina contra la dictadura.

## REFORMA, PODER CONSTITUYENTE Y DERECHOS SOCIALES PLENOS

A pesar de que tirios y troyanos depositasen esperanzas contrapuestas en el Estado social, unos queriendo que fuese garantía plena para el capital y otros un paso obligado a la revolución social, lo cierto es que su implantación posterior logró aportar a la sociedad española una homogeneidad socioeconómica desconocida hasta entonces. No hubo tanto consenso en la Transición como el que existió con posterioridad, cuando algunos de sus frutos, entre ellos estos derechos sociales de baja intensidad, comenzaron insuficiente, aunque razonablemente, a fructificar. El acuerdo mayoritario suscitado en torno a su pertinencia, como garantía elemental de la democracia y de la cohesión social, se percibe en el masivo rechazo ciudadano a su merma y adulteración. Contra los que sostienen que los derechos sociales del constitucionalismo garantista no son más que un reflejo en Occidente de la sombra

---

<sup>60</sup> Jorge DE ESTEBAN, Santiago VARELA RUIZ, Luis LÓPEZ GUERRA, José Luis GARCÍA RUIZ, Francisco J. GARCÍA FERNÁNDEZ, *Desarrollo político y Constitución española*, Barcelona, Ariel, 1973, con prólogo de Manuel Jiménez de Parga, p. 451 para el derecho de huelga.

<sup>61</sup> Gaspar BAYÓN, Eugenio PÉREZ BOTIJA, *Manual de Derecho del Trabajo*, Madrid, Marcial Pons, 1972.

<sup>62</sup> Manuel ALONSO OLEA, *Derecho del Trabajo*, Madrid, Universidad Complutense, 1974.

<sup>63</sup> Efrén BORRAJO DACRUZ, *Introducción al Derecho español del trabajo*, Madrid, Tecnos, 1975.

<sup>64</sup> Llama la atención el cambio experimentado en este punto entre el anteproyecto y el proyecto de la Ponencia, que quedaría intacto para la versión final. En la primera redacción, el art. 30.3 afirmaba que la ley regularía un estatuto de los trabajadores «para hacer efectivo» el derecho al trabajo y sus consecuencias.

alargada de la URSS, conviene aperebirse de que cuentan ya con una legitimidad autónoma y propia en el seno de la sociedad europea, en tanto que medios, no para preservar el capitalismo ni para llegar al socialismo real, sino para salvaguardar la convivencia y todos los derechos.

Sí, todos los derechos, porque una de las enseñanzas jurídicas fundamentales de la presente crisis política y económica es que los derechos se encuentran conectados orgánicamente. Cualquier intento de realizar prelaciones de efectividad entre ellos concluye por corroer el conjunto completo, alcanzando también a los individuales clásicos y a los políticos. Caen como en una fila de fichas de dominó. Lo estamos viendo. Pisotear los derechos a la salud, la vivienda y el trabajo termina conduciendo a leyes restrictivas de los derechos políticos y de la libertad de expresión, e incluso a medidas confiscatorias de la propiedad privada. Por eso, una eventual reforma de la constitución, en materia de derechos sociales, debe dirigirse a eliminar esta arbitraria jerarquización, para declararlos conjuntamente, dejando a una justicia sensible a los derechos, más que a las corporaciones, su correspondiente ponderación<sup>65</sup>.

La cuestión es que en materia de derechos sociales y de medidas económicas conducentes a su satisfacción efectiva, de las socializaciones a los aumentos fiscales, todavía cabe un largo recorrido dentro nuestro actual marco constitucional. No urge, pues, la reforma, ni tampoco se precisa, en realidad, de una ruptura constituyente a estos efectos. Hace falta más bien una amplia mayoría social que sustente las medidas. Sin embargo, la coyuntura actual ha puesto claramente sobre el tapete la notoria vulnerabilidad de estos derechos, con lo que, de existir dicha mayoría social, capaz de convertirse en el poder institucional necesario para garantizarlos, bien podría contar entonces con la envergadura indispensable para convocar con visos de fortuna la intervención del poder constituyente.

En suma, los derechos sociales, dado el marco constitucional vigente, acaso necesiten más acción política que reforma profunda, pues hay todavía amplio margen para una reversión plenamente legitimada por sus preceptos. No obstante, a poco que la correlación de fuerzas lo permita, la conveniencia de una reforma considerable en este particular es evidente. Podría ser la oportunidad para que se consagre constitucionalmente el acuerdo alcanzado por las grandes mayorías en torno a la necesidad ineludible de garantizar, con todos los recursos y frente a todos los conatos

---

<sup>65</sup> Junto a Luigi Ferrajoli, subraya también la conexión orgánica entre los diversos derechos Stefano RODÒ, *Il diritto di avere diritti*, Roma-Bari, Laterza, 2012.



privatizadores, los derechos a la educación, la sanidad, la vivienda y el trabajo legalmente protegido. Y acaso sería también el momento de añadir alguno más, como el de suficiencia energética, y de plantear el debido uso responsable por parte de los beneficiarios. Habría además experiencias constitucionales extranjeras e internacionales que servirían para ilustrar esta nueva orientación.

Ahora bien, la crisis que padecemos es transversal, y aunque tenga en el trabajo y en los servicios públicos uno de sus centros, cuenta en nuestro caso con otros focos de importancia. Desde la articulación institucional de la democracia a la forma de Estado, desde el estatuto de los representantes a, sobre todo, la distribución territorial del poder, el edificio constitucional de 1978 se encuentra en entredicho. La mejor salvaguarda de los derechos sociales y del trabajo no puede escindirse de este contexto general; antes al contrario, está en estrecha relación con todos ellos, pues su merma y minusvaloración viene causada, entre otros motivos, por la degeneración del principio representativo y la oligarquización de la política que ha propiciado.

En tal sentido, la reforma de la Constitución para garantizar mejor salud, educación, vivienda y trabajo no puede separarse de su modificación para solventar la crisis política, institucional y territorial. Y para tamaño desafío, como sostiene en estas páginas Javier Pérez Royo, ya no basta con una reforma constitucional, sino que se requiere un nuevo pacto constituyente. La duda está en saber si esta necesidad podrá realizarse a través de los cauces procedimentales previstos, o si las exigencias leoninas del art. 168, en vez de preservar la integridad de la Constitución, terminarán por abocar a la ruptura. Es decir, si se ejercerá el poder constituyente de forma «derivativa», con arreglo a procedimientos preestablecidos por la constitución vigente, o con carácter originario<sup>66</sup>. Quizá, si mediasen responsabilidad y compromiso institucional, la mejor salida al escollo radicaría en la propia reforma del 168, para aligerarlo de gravámenes, contar de forma más constante con la ciudadanía y franquear el paso a un nuevo entendimiento constitucional, con intervención decisoria, naturalmente, del poder constituyente<sup>67</sup>. Mi deseo sería que, como sucedió en 1931, esta nueva agnición tuviese muy presente adónde nos ha conducido la desregulación del capitalismo financiero y su correlato necesario de la deconstitucionalización de los Estados.

---

<sup>66</sup> Ya indicaba la distinción N. PÉREZ SERRANO, «El poder constituyente» (1947), en Id., *Estudios de Derecho político*, vol. 1, Madrid, IEAL, 1984, pp. 253-316, p. 266.

<sup>67</sup> Preceptiva para estos casos de reforma extensa y sustancial de la Constitución: v. Ernst Wolfgang BÖCKENFÖRDE, «El poder constituyente del pueblo. Un concepto límite del derecho constitucional», en Id., *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Madrid, Trotta, 2000, p. 161.