

# LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL\*

Comentario al libro de Alessandro Pizzorusso

MIGUEL SANCHEZ MORON

1. En el año 1979, y en el número 22 de la *Revista Española de Derecho Administrativo*, daba noticia y saludaba la aparición en la bibliografía italiana de las *Lezioni di Diritto Costituzionale* del profesor PIZZORUSSO, cuya primera edición data del año anterior. Me refería entonces brevemente a la personalidad del autor y a las características generales de la obra.

Poco conocido por entonces en nuestro país, el catedrático, que lo era de Pisa y hoy de Florencia, alcanzaba ya un puesto relevante entre los constitucionalistas italianos, tanto por su constante y cotidiana dedicación a la investigación como, sobre todo, por el rigor y la honradez intelectual manifestada en sus numerosas publicaciones. Sólo unos años más tarde la figura de Alessandro PIZZORUSSO goza de un reconocimiento tal, que no necesita casi presentación.

Sin duda ha contribuido a ello el voraz interés suscitado entre los legos por el estudio del Derecho Constitucional de los Estados más próximos, por obvias razones de información primaria, por necesidad, diríamos. Sin duda a esta causa hay que añadir el acentuado desarrollo de las relaciones entre juristas transalpinos y españoles, consecuencia del interés mutuo por las respectivas experiencias institucionales y de tantas afinidades culturales. Así, el profesor PIZZORUSSO nos ha visitado últimamente en varias ocasiones, dejando constancia de sus cualidades. Pero es evidente que nuestro conocimiento de las mismas y el prestigio incontestable que ha ganado entre nosotros se deben muy principalmente a la difusión que, en el reducido círculo de los especialistas, han tenido estas *Lezioni* que ahora acaban de traducirse (y muy bien, por cierto, con minuciosa fidelidad al texto y elegancia estilística, como no podía ser menos de la mano de Javier Jiménez Campo).

Ciertamente, esa relativa accesibilidad de las *Lezioni* ha podido suscitar algunas dudas en torno a la oportunidad de la traducción, de las que se hace eco el profesor RUBIO LLORENTE en el prólogo de esta versión española. Por otra parte, y a pesar de

\* Traducción de Javier Jiménez Campo. CEC, Madrid, 1984.

las apariencias o de las expectativas iniciales, nuestro sistema institucional en los aspectos clave, se distancia bastante del de la República italiana. Incluso en la interpretación y desarrollo de la Constitución, la doctrina y la jurisprudencia española o el propio legislador han venido siendo más proclives a buscar inspiración «exterior» en otros ordenamientos y no tanto en el italiano que, mejor conocido, resulta menos ejemplar. Así ocurre, por citar algunos casos significativos, en relación con el sistema electoral, con la articulación del Estado de las Autonomías, con la función del Tribunal Constitucional, o bien, en otro orden de cosas, más estrictamente jurídico, con el rechazo implícito entre nosotros del concepto de «constitución material» como fuente del Derecho (sobre ello el capítulo XLII de estas *Lecciones de Derecho Constitucional*) o como origen de normas, al menos interpretativas de la Constitución y del resto del ordenamiento, concepto que, sin embargo, es básico en la doctrina y la jurisprudencia italianas.

Ahora bien, las anteriores consideraciones no enervan, a juicio de quien escribe, el interés de esta traducción. En primer lugar, por dos razones que se contraponen a aquéllas. En cualquier caso, dado que la difusión de la obra es sólo relativa, pues no es común por desgracia, fuera de un reducido grupo de *adetti ai lavori*, acudir al cotejo de la bibliografía extranjera, aunque sea en lengua tan próxima, para encontrar respuestas y soluciones jurídicas a los problemas que aún carecen de una referencia puntual en la nuestra. De hecho todavía hoy el *Derecho Constitucional* italiano más conocido y utilizado en España es con toda probabilidad el de BISCARETTI DI RUFFIAL, texto mucho más obsoleto y dogmático y menos atento a la interpretación jurisprudencial y al desarrollo legislativo de la Constitución italiana que las *Lecciones* de PIZZORUSSO. En este sentido la traducción de este manual ha de ampliar considerablemente su difusión, y bienvenida sea. Además, porque, de cualquier manera, esta obra compendia críticamente más de treinta años de doctrina y jurisprudencia constitucionales y ofrece por ello una experiencia histórica de indudable interés para nuestra incipiente praxis constitucional. Muchos de los problemas examinados son comunes a los diferentes sistemas constitucionales de las democracias occidentales (principios fundamentales y especialmente el de igualdad, libertades públicas, determinados tipos de fuentes normativas) y es posible deducir de una lectura atenta de la obra de PIZZORUSSO toda una evolución dogmática, a veces fallida, a veces errada, casi siempre inconclusa, pero por ello mismo enormemente sugerente. Al igual que en tantas obras de la literatura jurídica italiana en una pluralidad de capítulos o epígrafes de ésta, el valor del análisis reside más que en las soluciones que se ofrecen o se dejan vislumbrar, cuando ello ocurre, en la crítica a las saluciones que se descartan, puesto que es esta crítica la que suscita vivamente la reflexión del jurista.

Sin embargo, no son estas razones las que han aconsejado la traducción de las *Lezioni*. Ante todo, como apunta RUBIO LLORENTE en el prólogo, se ha tratado de presentar «a manera de punto de referencia, tanto para alumnos como para profesores, un manual de Derecho Constitucional que ofrezca una visión moderna de esta disciplina». Este tipo de obra se echa de menos en nuestro panorama editorial y, en efecto, el libro de PIZZORUSSO constituye un ejemplo relevante a tener presente, en espera de un futuro manual que colme aquella laguna. En la reciente bibliografía italiana, siempre tan nutrida, sin duda alguna el mejor ejemplo que puede encontrarse.

Precisamente por esta *ratio decidendi*, parece oportuno ahora más que realizar una crítica doctrinal a aspectos determinados de la amplia elaboración teórica que aparece en los diversos capítulos de las *Lecciones* abundar algo más sobre la metodología y el contenido general y sistemático de la obra.

2. Las *Lecciones de Derecho Constitucional* constituyen, como su nombre indica, un libro de Derecho. Aunque en otro contexto o para el lector no familiarizado con las recientes polémicas academicistas de la doctrina española (y de la francesa) pueda parecer una elemental obviedad, es preciso comenzar el comentario con una afirmación como aquella. Delimitada la materia por referencia al sistema de valores, institucional y normativo definido por la Constitución —en el sentido que más tarde se glosará— su análisis y exposición se efectúa prevalentemente mediante el empleo del método jurídico.

No renuncia por ello PIZZORUSSO a la introducción de otros elementos explicativos del desarrollo constitucional o que influyen sin duda en la aplicación práctica del texto fundamental y en la evolución histórica de su significado. Pueden así encontrarse referencias puntuales a la teoría del Estado, la filosofía política, la sociología del Derecho y, sobre todo, a la historia constitucional italiana. Inclusive el manual se inicia con unos breves capítulos sobre las formas de Estado y las formas de Gobierno, que operan a manera de enlace con la teoría de la Constitución o con la tradicional *Allgemeine Staatslehre* (sin que sea oportuno ahora distinguir entre estas dos disciplinas, para lo que basta con remitirse por el momento a las sugestivas indicaciones de RUBIO LLORENTE en el prólogo de la obra que se comenta). Más aún, siguen a estos capítulos iniciales otros algo más extensos sobre la formación y evolución del Estado italiano, a lo que se añade un apéndice histórico-estadístico al final de la obra, que incluye datos sobre la sucesión de jefes de Estado y de Gobierno en la Italia contemporánea, elecciones políticas y referendos.

Sin embargo, tales epígrafes y referencias no son más que afortunadas conexiones con las que el propio PIZZORUSSO denomina disciplinas «de frontera». Conexiones que ayudan en muchos casos a entender la solución jurídica a los problemas constitucionales de la Italia contemporánea —no hay compartimentos estancos en las ciencias sociales—, pero que en ningún caso sustituyen ni enturbian la aplicación del método jurídico al estudio de los preceptos de la Constitución. Antes bien, las lecciones de PIZZORUSSO son una excelente demostración práctica del tratamiento del Derecho Constitucional «como Derecho», en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA, a las que el propio autor se remite. Es el razonamiento jurídico, en suma, lo que se utiliza en la interpretación de las prescripciones del texto constitucional y en la crítica a su aplicación, bien mediante leyes de desarrollo, bien por los tribunales de justicia.

De una manera más concreta PIZZORUSSO define su obra en el marco de una concepción del Derecho Constitucional como «Derecho jurisprudencial». Desde luego, es la existencia de las jurisdicciones constitucionales lo que dota al estudio jurídico de la Constitución de todo su sentido. En el caso que nos ocupa, cada parcela del estudio, cada principio y cada precepto analizados se acompaña de las correspondientes referencias a las decisiones del Tribunal Constitucional e incluso de otros órganos judiciales ordinarios. PIZZORUSSO, que fue durante algunos años letrado en el Tribunal

Constitucional y posteriormente comentarista asiduo de la jurisprudencia sobre la Constitución, domina con maestría esta faceta. Sin embargo, la concepción confesada parece modesta si se contrasta con el contenido del libro. Mucho más que una sistematización crítica de dicha jurisprudencia —lo que ya de por sí tiene un valor considerable— en cada capítulo se pasa revisión, por regla general, a los antecedentes teóricos y, en su caso, históricos, se explica la polémica doctrinal y sus consecuencias, se detallan con precisión las normas de actuación de la Constitución, se describe el «estado de la cuestión», acompañado o no de una toma de posición personal. En el acopio de datos y doctrinas el autor es minucioso y exhaustivo, la obra (estas *Lecciones* traducen la 3.<sup>a</sup> edición del original, fechado en 1984) rigurosamente puesta al día. En la valoración de unos y otras es con frecuencia flexible, con lo que muchas veces parece reenviar un eventual juicio conclusivo al lector (o a la historia), tras haberle suministrado, eso sí, todos los elementos de análisis.

Esta última observación nos sugiere, por lo demás, otra de las características primordiales de las *Lecciones de Derecho Constitucional*. Como también se deduce del título, es una obra elaborada con una clara finalidad didáctica. La manualística es, ciertamente, un arte difícil, en el que con frecuencia se cae en la concreción o el excesivo detallismo, lo que obstaculiza la comprensión del texto para los estudiantes o, por el contrario, en la obviedad y la ramplonería. PIZZORUSSO, volcado desde hace tiempo en su función académica, ha elaborado un manual en este sentido modélico por sus dimensiones y su contenido. El libro ha sido pensado ante todo para los estudiantes de la asignatura, pero, como el autor señalaba en prólogo a la primera edición italiana, para aquellos en quienes se presume «junto a un cierto nivel de cultura general, el conocimiento de los acontecimientos esenciales de la historia política, al menos desde 1789 en adelante..., un mínimo de familiarización con la actualidad política-constitucional..., y una cierta habitualidad en la consulta de los textos legislativos, de la doctrina y de la jurisprudencia». Puede que este retrato-robot no sea el ajustado al estudiante medio de nuestras Universidades actuales. Pero, sin duda, tomar aquella imagen como punto de referencia es lo único que puede hacerse para intentar mantener o elevar la enseñanza universitaria a la altura que en teoría debe corresponderle y para la elaboración de un manual que tenga también utilidad para los docentes y otros profesionales del Derecho.

Precisamente por esta finalidad y ante la imposibilidad práctica de agotar una materia tan rica en contenido y en consecuencias como el Derecho Constitucional (como veremos más adelante), el autor remite en cada caso, para ulteriores profundizaciones, a una bibliografía seleccionada, que se intercala en el texto por relación no ya a cada capítulo sino a cada uno de los innumerables problemas susceptibles de ser analizados monográficamente. La minuciosidad (de nuevo) y amplitud de estas remisiones realza aún más la utilidad y el valor del manual.

3. Expuesto el método, procede hacer ahora algunas consideraciones sobre el contenido y sistemática de las *Lecciones* o, lo que es equivalente, de la disciplina Derecho Constitucional, tal como la entiende el profesor PIZZORUSSO. Ello es tanto más interesante para nosotros, por cuanto dicha disciplina acaba de recibir carta de naturaleza oficial en la normativa universitaria, lo que, dicho sea de paso, sin ánimo

de entrar en polémica y, puesto que visto desde el exterior, sin apasionamiento ni interés personal alguno, me parece un acierto.

Diferenciada la materia Derecho Constitucional de la Teoría de la Constitución y de la Teoría del Estado, al menos por la singularidad del método y la diversidad del enfoque, sin entrar en mayores precisiones, falta delimitar aquéllas de las demás disciplinas jurídicas. De hecho, superada la primera batalla por la autonomía de la disciplina, hasta el punto en que sea así, queda a los «nuevos constitucionalistas» españoles proceder a aquella delimitación. No, a mi juicio, para defender a capa y espada un monopolio didáctico o de investigación con el *leit motiv* del intrusismo o según el esquema de las luchas competenciales (eso sí que sería «administrativizar» o, mejor, «burocratizar» el Derecho Constitucional), sino pura y simplemente para definir su objeto. Delimitación que, por esa misma razón, no será nunca excluyente ni podrá hurtarse a la existencia de zonas compartidas (esperemos que no de conflicto) con otras disciplinas ni al desarrollo de un saludable concurrencia, y que tampoco podrá ser perfecta, dada la unidad estructural del ordenamiento jurídico y, más estrictamente aún, la del Derecho público, cuyo elemento normativo primario es precisamente la Constitución.

¿Cuál es el objeto de la nueva disciplina Derecho Constitucional y en qué se diferencia de otras cuya materia está constituida por una parte del Derecho positivo? Este es el problema a resolver y entorno al que bien vale conocer la opinión del profesor PIZZORUSSO y su plasmación real.

Desde luego el Derecho Constitucional no puede definirse sólo por relación al texto normativo fundamental que lo justifica, a modo de una disciplina analítica o exegética de dicho texto legal, bien porque en ciertas materias es indispensable conocer y explicar el desarrollo normativo derivado de los preceptos fundamentales para dotar de unidad o tendencial complitud al estudio de las mismas (por ejemplo, leyes electorales, reglamentos de las Cámaras legislativas), bien porque muchos preceptos de la Constitución no son sino generalísimos e indeterminadísimos *têtes de chapitre* de las demás disciplinas, que resumen o sintetizan además las bases institucionales de aquéllas. Tampoco puede delimitarse solamente el Derecho Constitucional por referencia a una nueva jurisdicción y a su jurisprudencia y menos aún en nuestro caso, en ausencia de todo monopolio interpretativo de la Constitución y dada la dificultad teórica (sin perjuicio de la necesidad práctica) de distinguir entre lo que la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional denomina cuestiones constitucionales y cuestiones de legalidad ordinaria. Bien están los comentarios al articulado del texto fundamental y las colecciones de jurisprudencia constitucional. Pero ello no basta como soporte de un disciplina que ha de tener unidad didáctica.

Como objeto propio y específico de la misma «en su fase actual de desarrollo», PIZZORUSSO incluye «el estudio de la organización constitucional del Estado (en la medida en que la misma sea distinguible de la organización de la Administración pública y del “ordenamiento judicial”), de las “fuentes” del Derecho, de los derechos fundamentales de libertad y de los deberes de los particulares y de las formaciones sociales y, finalmente, de la “justicia constitucional” (o “Derecho procesal constitucional”))» (p. 11).

Identificado así el objeto, lo que se justifica primariamente por ser finalidad del Derecho Constitucional el «estudio del Estado», no es menos cierto que se reconoce la historicidad propia de aquél como disciplina jurídica autónoma, que ha de contar en su aparición y desarrollo con la evolución, más consolidada, de otras materias afines. Ello es, desde un punto de vista realista, inevitable y así tras exponer sus dudas en torno a la existencia de verdaderas razones sustantivas de delimitación de las diversas disciplinas jurídico-positivas e incluso tras someter a crítica la misma distinción Derecho público-Derecho privado, el autor opta por un criterio confesadamente pragmático para fijar el contenido de su manual, «anunciando como objeto de estudio del Derecho Constitucional las cuestiones tradicionalmente emplazadas en el área del Derecho público entendido en su sentido estricto, excluyendo sólo las más específicamente integradas en el Derecho administrativo, respecto de las que nos limitaremos a dar nueva noticia» (p. 15). En definitiva y si se tiene en cuenta la división tradicional de la enseñanza jurídica en Italia, que ha contado, a diferencia de la nuestra, con una asignatura básica de Derecho público que incluye las instituciones básicas de Derecho administrativo, la delimitación que opera PIZZORUSSO no es sino la ya contenida en las sucesivas *Istituzioni di Diritto Pubblico* (véase, por todos, las de su maestro C. MORTATI, 9.<sup>a</sup> ed., Padua, 1975-76), pero reduciendo (sin excluirlo del todo) el estudio de las materias más propias del Derecho administrativo (organización y procedimiento administrativo, régimen financiero, gobierno local).

Resulta de ello una obra en la que cabe distinguir tres partes, más la introducción teórica e histórica ya reseñada: 1. Los principios fundamentales del ordenamiento constitucional italiano (democracia, pluralismo, igualdad, protección al trabajo, a la persona y el medio ambiente, solidaridad, principio internacionalista), que se abordan, en palabras del autor, «como elementos de un sistema integrador» y sin perjuicio de que otras disciplinas las examinen más específicamente en todas sus aplicaciones; parte ésta que comprende el análisis de las libertades públicas, estudiadas no autónomamente sino en conexión con aquellos principios, desde una perspectiva institucional de los derechos fundamentales; 2. La organización constitucional del Estado, central y local, que incluye el estudio de los diversos poderes constituidos, de sus funciones y formas o procedimientos de actuación (de ahí el breve capítulo relativo al procedimiento administrativo); y 3. El sistema de las fuentes del Derecho.

Sólo esta última parte, que ocupa la mayor parte del segundo de los dos tomos en que se divide la traducción española, constituye de por sí una verdadera monografía. Contrasta así con el carácter mucho más sintético y expositivo del resto de la obra. Pero ello se explica por la especialización del autor en el estudio de tan importante materia, aparte de por la necesidad objetiva de elaborar una teoría general de las fuentes del Derecho desde la óptica primaria y globalizadora de la Constitución.

Desde luego, pueden criticarse, desde nuestra perspectiva, determinadas tomas de posición y puede ser objetable, por el lector español, la excesiva reducción de algunos temas (la justicia constitucional quizá, la estructura regional del Estado en mayor medida), el tratamiento poco diferenciado de otro (reforma de la Constitución) o la inclusión de algunos capítulos (procedimiento administrativo, régimen financiero, por ejemplo). Pero ello no priva al conjunto de sus virtualidades ya apuntadas como manual de Derecho Constitucional.

Esperemos que la reciente doctrina española ofrezca en un futuro próximo trabajos semejantes, cuya necesidad se siente ya con urgencia. Mientras tanto no cabe sino felicitar al Centro de Estudios Constitucionales por el acierto en la elección y al meticuloso traductor por lo loable de su esfuerzo, no siempre adecuadamente reconocido.

