

# La interpretación constitucional

Por PABLO LUCAS VERDU

## *1) Importancia de la interpretación constitucional.*

La interpretación de la Constitución es cuestión importante, porque antecede a la aplicación de las normas fundamentales que organizan la convivencia política de un pueblo. A esta razón, de evidente proyección práctica, añádase la consideración lógico-jurídica que señala la posición peculiar, en el sistema jurídico, de las normas constitucionales respecto a las normas ordinarias. Las primeras son condición de la validez de éstas últimas, sobre las que prevalecen en caso de conflicto. Ahora bien, un estudio acerca de la interpretación de las normas constitucionales versa sobre las tareas que esclarecen su sentido real y estas operaciones son indispensables y anteriores a su aplicación. Tratándose de fijar el sentido real de las normas fundamentales que organizan la convivencia política se comprende el interés que esta materia tiene, no sólo para el constitucionalista y para el juez o jurista que tenga que habérselas con ellas, sino también para el buen ciudadano, en el supuesto deseable que la Constitución de su país suscite su atención. No es extraño que ésta última se produzca, aunque el juicio individual y desapasionado del ciudadano como tal se transforme en adhesión emocional y partidista a las directrices y peculiares interpretaciones que hace de aquellas prescripciones el partido político a que pertenece, en los casos en que la dialéctica política involucra la referencia a las normas constitucionales que se invocan, reiterada y contradictoriamente, por los distintos partidos políticos. Este último hecho es revelador en cuanto que configura el carácter especial de la interpretación constitucional, frente a la interpretación en el ámbito del derecho privado. En este último campo la interpretación del sentido real de los actos jurídicos es camino previo para aplicar una

norma que compondrá el arreglo de intereses contrapuestos, de naturaleza privada o social, mas no política, pues el arreglo de tales conflictos no es indispensable para la convivencia política en cuanto tal, aunque desde luego una solución desafortunada hiere la legalidad y postulados de justicia. En cambio, en el ámbito de la legislación constitucional existe siempre un interés político, ya que las normas constitucionales (del derecho constitucional formal o material) mientan contenidos que se refieren al problema básico de organización de la convivencia política de un pueblo, tal como se da en el Estado contemporáneo.

Toda norma constitucional hace referencia, en distinto grado, a una ideología política, a criterios de organización y a una estructura social. No hay convivencia política que no gire en torno a estos tres elementos: ideología, organización y estructura social. En tanto que una Constitución política alude a estos tres factores una norma ordinaria podrá mentar alguno de ellos, pero si se refiere a los tres y especialmente a la fórmula política, aunque formalmente se trate de una ley ordinaria, materialmente estamos ante una norma constitucional. Por eso, la interpretación constitucional es infinitamente más ardua y grave que la propia del derecho privado. No se trata sólo de intereses patrimoniales, económicos y sociales, trátase de un cuadro organizado por las normas constitucionales, que traen una determinada fórmula política, para una estructura social. Téngase en cuenta que la relevancia de la interpretación constitucional no es fruto de nuestra época, asendrada por las cuestiones políticas, pues conviene recordar que ya en 1913, en la segunda edición de sus *Principii di Diritto Costituzionale* (1), un jurista tan fino como Vincenzo MICELI reivindicaba para el ámbito del derecho constitucional toda la teoría de la interpretación judicial (2).

Como cualquier documento legal, la Constitución necesita ser interpretada para establecer con certeza, al aplicarla, el sentido de

(1) VINCENZO MICELI: *Principii di Diritto costituzionale*. Società Editrice Libreria. Milano, 1913.

(2) Escribe MICELI: "La teoria della interpretazione giudiziaria è stata fino a questi ultimi tempi, abbandonata ad altre discipline giuridiche, ma ora comincia, ad essere rivendicata dal diritto costituzionale a cui veramente appartiene. Infatti l'interpretazione giudiziaria dà origine alla giurisprudenza, che è una fonte indiretta, una fonte di fatto del diritto interno ed esercita una notevole influenza sullo sviluppo del diritto. Ma come sappiamo, tutto ciò che si riferisce alle fonti del diritto interno appartiene al diritto costituzionale, essendo appunto esso il ramo del diritto che si occupa della composizione e del funzionamento degli organi statuali e della formazione delle norme di diritto. Per

cui in questo campo si possono a preferenza rinvenire i criteri per risolvere i problemi intorno al carattere e ai limiti della interpretazione del giudice" (pág. 932). Coincide ahora sustancialmente, añadiendo que la interpretación adquiere visión más amplia que abarca el entero ordenamiento jurídico en los autores "che la riportano al diritto costituzionale", CARMELO CARBONE: *L'interpretazione delle norme costituzionale*. Cedam. Padova, 1951, págs. 8 - 9. Cfr. también PIETRO VIRGA: *Diritto costituzionale*, 2.ª ed. G. Mori & Figli. Palermo, 1952 (capitolo IX *L'interpretazione della legge*, págs. 288-293). SANTI ROMANO escribió, en 1939, un luminoso trabajo, *Interpretazione delle leggi di diritto pubblico* recogido ahora en *Scritti Minori* por Guido Zanobini. Giuffrè. Milano, 1950. Vol. I, págs. 93 y ss.

sus prescripciones. Ahora bien, es menester conocer la naturaleza especial del texto que se interpreta, pues a diferencia de las leyes ordinarias la Constitución es una superley, es una Ley fundamental; de aquí la necesidad de esclarecer, con exquisito rigor, su preciso sentido, ya que las exigencias de certeza y seguridad jurídica son mucho más exigibles en la interpretación del estatuto jurídico de la convivencia política, que establece no sólo quiénes son los órganos legisladores y los procedimientos seguidos para producir las leyes, sino el conjunto de afirmaciones sociales que hacen posible la inserción del individuo en el Estado. En este sentido la Constitución es la expresión jurídica fundamental del Estado de derecho.

## 2) *La interpretación constitucional y la fórmula política de la Constitución.*

El intérprete de las normas constitucionales no ha de juzgar sobre la convivencia, oportunidad o acierto de las prescripciones que analiza, como haría el crítico o comentarista, de la Constitución; sin embargo, el carácter peculiar de la Constitución política obliga a que nunca se pierda de vista la fórmula política de la misma (3). No quiere esto decir que el intérprete tenga que hacer acto de profesión política determinada, sino tan sólo que se percate bien de que todo texto constitucional está impregnado de una ideología particular sobre el modo de organización política y de estructuración social.

No hay Constitución sin fórmula política, lo cual no significa que ésta ha de estar contenida expresamente en el texto fundamental. Así, por ejemplo, las Leyes constitucionales francesas de 1875 no manifestaron directamente una fórmula política en sus textos, aunque teniendo en cuenta el sistema de gobierno que establecía (parlamentarismo), así como considerando la legislación complementaria liberal, estaba claro que su fórmula política se ajustaba a la ideología liberal. No hay que olvidar, para mayor abundamiento, el esfuerzo desplegado por la doctrina para demostrar la vigencia

(3) Señalan la importancia de los factores ideológicos en la interpretación de la Constitución entre otros autores: SEGUNDO V. LINARES QUINTANA, *Tratado de la Ciencia del Derecho constitucional argentino y comparado*. Alfa. Buenos Aires, 1953, Tomo II, páginas 463-464; HANS PETERS: *Kombination verschiedener Verfassungsgrundsätze als Mittel der Verfassungsauslegung* en *Festschrift Arbeitsgemeinschaft für Forschung des Landes Nordrhein Westfalen*. Westdeutscher Verlag Köln und Opladen, 1955, págs. 118-119. HANS NA-

*pretation in Sinne des des vorrechtlichen Gesamtbildes oder der tragenden vorrechtlichen Gesamtidee sprechen"* (*Allgemeine Rechtslehre als System der rechtlichen Grundbegriffe*). Verlagsantalt Benziger & Co. A. G., Einsiedeln/Köln, 1941, pág. 110. De modo semejante HANS GEORG LÜCHINGER sostiene que toda interpretación es una valoración, puesto que la elección entre los diversos sentidos de un texto normativo es una decisión estimativa. (*Die Auslegung der Schweizerischen Bundesverfassung*, Polygraphischer Verlag, Zürich, 1954, págs. 41 y 83.; 83 y 89.)

de los principios inmortales de 1789 durante la III República (4). Quien hubiese pretendido intepretar estas Leyes desde otra ideología que no fuera la liberal, habría obtenido consecuencias contrarias al espíritu de tales textos.

Es, por lo tanto, necesario que el intérprete de las normas constitucionales sepa identificar la fórmula política de una Constitución, así como hallarla, ya dentro de la estructura normativa expresamente indicada en una parte concreta de la misma, bien mediante la comparación de diversas prescripciones, o por último —y este caso es menos normal— se señala indirectamente en tales preceptos o está implicada en la parte orgánica o en la estructuración social contemplada por la Constitución (5).

Entendemos por fórmula política de una Constitución la expresión ideológica que organiza la convivencia política en una estructura social. Así, pues, toda fórmula política se compone de una ideología, de un modo peculiar de organizar la convivencia política y de una determinada estructura social. La fórmula política es un factor esencialmente dinámico, pues toda ideología intenta realizarse mediante su institucionalización y su implantación en la realidad social. Sin embargo, entre los elementos componentes de la fórmula política la organización estatal tiene características estáticas por su propia naturaleza, en tanto que la ideología y la estructura social se distinguen por su movilidad. ¿Qué consecuencias se derivan de la fórmula política de una Constitución para la interpretación constitucional?

Quien analiza las normas constitucionales, intentando establecer su sentido, ha de tener presente, como dijimos, la ideología inspiradora de la Constitución. Así, por ejemplo, esto se ve claramente en el artículo 49 de la Constitución italiana y en el artículo 21 de la Ley fundamental de Bonn (6); ambas prescripciones reconocen la cooperación en la formación de la política nacional, o de la voluntad política del pueblo, de los partidos políticos actuando con método democrático. Ahora bien, ¿qué se entiende por método democrático? Para aclararlo el intérprete deberá tener en cuenta la fórmula política de la Constitución italiana, manifiesta en los Principios fundamen-

(4) Cfr. PABLO LUCAS VERDÚ: *Derechos individuales*, en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*, Tomo VII. Barcelona, 1955, pág. 44 (nota 40) donde resumo las posiciones de la doctrina francesa sobre la cuestión: ESMEIN, DUGUIT, CARRÉ DE MALBERG, LAFERRIERE.

(5) PABLO LUCAS VERDÚ: *Constitución* en *Nueva Enciclopedia Jurídica Seix*. Tomo V. Barcelona, 1953, págs. 214 y 231.

(6) El artículo 49 de la Constitución italia-

na dice: "Todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con método democrático a determinar la política nacional". El artículo 21 de la Ley fundamental de Bonn estatuye: "Los partidos cooperan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su orden interno tiene que corresponder a los principios democráticos. Darán cuenta públicamente sobre la proveniencia de sus medios".

tales de la Constitución (artículo 1-12) y en los Derechos y deberes de los ciudadanos (artículos 13-54). Así como en el caso de la Ley fundamental de Bonn, se ha de prestar atención al llamado por HERRFAHRDT *minimum* constitucional inviolable (*Unantastbares Verfassungsminimum*), que representan los artículos 1 y 20 (7), según el artículo 79, párrafo 3 de la citada Ley fundamental (8). Tanto el constituyente italiano, como el alemán, han reconocido un tipo de democracia liberal adaptado a las modernas reivindicaciones sociales, lo que la doctrina alemana y la Ley fundamental de Bonn denominan *sozialer Rechtsstaat*. Es decir, han organizado su convivencia política con arreglo a la ideología democrático-liberal, típica del Estado occidental. Estas afirmaciones políticas vinculan por igual a la reforma constitucional y a la interpretación constitucional.

Al aplicar el texto constitucional italiano y alemán se ha de respetar ese *minimum* constitucional, como claramente se indica en el último párrafo del artículo 1 de la B. G. G.: "Los siguientes derechos fundamentales vinculan a la legislación, administración y justicia como derecho inmediatamente vigente". Ahora bien, los derechos fundamentales recogidos en la B. G. G. son precisamente los característicos de la democracia liberal, como lo son también los contenidos en la parte I de la Constitución italiana, protegidos por la rigidez de la Constitución. El juez que hiciere abstracción de estos principios interpretaría arbitrariamente la Constitución. Una interpretación de dichos artículos o una reforma constitucional, conforme a la fórmula política de la democracia popular, violaría el *minimum* constitucional exigido por la B. G. G. e iría también contra la fórmula política de la Constitución italiana y por consiguiente sería anticonstitucional. Está claro que si la fórmula política identifica a una Constitución, exige su respeto en la aplicación de sus preceptos y esto incluso en el supuesto de que no existiese una garantía formal de la misma, como ocurre en la rigidez constitucional, puesto que, a nuestro juicio, la fórmula política representa siempre un límite inviolable de la Constitución (9).

(7) El artículo 1 de la B. G. G. afirma: "La dignidad del hombre es inviolable. El poder del Estado está obligado a respetarla y protegerla. El pueblo alemán reconoce los derechos del hombre inviolables e inalienables como fundamento de toda comunidad humana de la paz y de la justicia en el mundo. Los derechos fundamentales que siguen vinculan a la legislación, administración y justicia como derecho inmediatamente vigente". Sobre el artículo 20. Cfr. FRIEDRICH KLEIN: *Bonner Grundgesetz und Rechtsstaat* en *Zeitschrift für gesamte Staatswissenschaft*, vol. 106, cuad. 3. Tübingen 1950, págs. 398; 406.

(8) Cfr. el comentario que hace del artículo 75 de la B. G. G. HERRFAHRDT: *Verfassungsänderung - Unantastbares Verfassungsminimum* en *Kommentar Bonner Grundgesetz* 3 Lieferung Hansischer Gildenverlag. Joachim Heitmann & Co. Hamburg. s. I.

(9) El artículo 112,2 de la Constitución de Noruega de 1814 estatuye: "En todo caso las enmiendas no quebrantarán los principios de la presente Constitución y se limitarán siempre a modificaciones que no alteren el espíritu de sus disposiciones". Cfr. mi trabajo *El problema de los cambios de la Constitución*, en *Boletín Informativo del Seminario de Derecho Político*

El abandono de la fórmula política en la interpretación de las normas constitucionales conduce, por tanto, a graves resultados, entre otros los que se derivan del uso de métodos interpretativos exclusivamente formales. Así, por ejemplo, la doctrina se ha planteado en el caso contemplado por el artículo 49, párrafo sexto, de la Constitución de la Confederación helvética, el problema de si a las personas jurídicas se les puede exigir contribuciones para el sostenimiento de cultos religiosos distintos del profesado por sus miembros componentes. El artículo 49,6 dice: "Nadie está obligado a pagar impuestos cuyo producto esté dedicado especialmente a los gastos propiamente dichos del culto de una comunidad religiosa a la cual no pertenezca".

Una decisión del Tribunal federal, de 31 de mayo de 1940, interpretó restrictivamente la libertad de contribución que sanciona el artículo 49,6, en favor de quienes no pertenecen a la comunidad religiosa, en cuyo beneficio se recaudan tales subvenciones. En efecto, el Tribunal consideró que el citado artículo protege la libertad de creencias y conciencia y estimó manifiesta la libertad de contribución para gastos de culto de una comunidad religiosa ajena, pues es consecuencia de la reconocida libertad de creencias y conciencia. Sin embargo, como las personas jurídicas en cuanto tales no pueden tener libertad de creencias, no es posible invocar en su favor la prescripción citada.

GIACOMETTI considera anticonstitucional esta interpretación (10) y NAWIASKY (11) sostiene que con igual derecho se puede razonar que al someterse a imposición a una persona jurídica también se grava a sus miembros a pagar a una comunidad religiosa a la cual no pertenece, y por lo tanto esta medida va contra el principio básico de la libertad de creencias de los miembros individuales. Por consiguiente éstos pueden también invocar el artículo 49,6 de la Constitución helvética.

¿Cuál de las dos interpretaciones es la justa?, se pregunta NAWIASKY. A su juicio ambas siguen los caminos de la interpretación verbal, teleológica y sistemática. Sin embargo, no es posible obtener una solución adecuada en este caso mediante razonamientos formales, es menester recurrir a la concepción fundamental del cons-

*de la Universidad de Salamanca*; n.º 4, mayo-junio, 1955, págs. 40 y ss. "Hay que tener en cuenta que las Constituciones rígidas poseen una relación estrecha con contenidos ideológicos y sociales que son, precisamente, los que intenta garantizar frente al cambio. Esto no significa que las Constituciones flexibles sean indiferentes a esos contenidos, sino que la fórmula política se garantiza con otros medios menos

formales: la opinión pública, la integración del pueblo en esos contenidos, como sucede en la Constitución inglesa" (págs. 35-40). Cfr. LÜCHINGER, *ob. cit.*, págs. 71 y ss.

(10) Z. GIACOMETTI-FLEINER: *Schweizerisches Bundesstaatsrechts*. Polygraphischer Verlag AG. Zürich, 1949, págs. 320-321.

(11) NAWIASKY, *ob. cit.*, pág. 110.

tuyente. Este quiso asegurar ampliamente la libertad de creencias y por eso juzgó que las contribuciones obligadas en favor de una comunidad ajena suponían una violación de aquel principio básico. La forma jurídica y la técnica jurídica de la imposición nada significan si se contradice este principio básico de la Constitución.

Este ejemplo significativo señala la necesidad de recurrir a la fórmula política para una correcta interpretación de las normas constitucionales. No obstante, hay que precaverse contra la optimista afirmación que respetando la fórmula política de una Constitución todas las dificultades interpretadoras quedan resueltas. Ante todo conviene subrayar que la fórmula política no se explicita exclusivamente en una ideología, sino que es menester considerar la organización política y la estructura social. Aún más, ideología, organización y estructura social, aparecen imbricadas de tal modo que forman una unidad. La ideología hace referencia a una estructura social; ésta no se entiende sin la primera y la organización se establece para una estructura social y conforme a una ideología; aparte de que ciertas ideologías requieren una concreta organización (parlamentarismo) y determinadas estructuras sociales exigen típicos sistemas organizadores (sistema de Consejos y estructura social soviética, democracia popular y planificación comunista). No basta, pues, con saber dónde se encuentra expresa la fórmula política y cuál es la concreta fórmula política de una Constitución, sino que hay que reconocerla en su actuación dinámica dentro del ordenamiento constitucional. Sin embargo, no siempre es posible hacer esto. ¿Por qué? Es menester confesar que cuando se sostiene la necesidad de recurrir a la fórmula política se toma inconscientemente como ejemplo una Constitución ideal: aquella en la cual es perceptible una fórmula política, que contiene los elementos consabidos y cuya acción impregna por entero al ordenamiento constitucional. ¿Es esto siempre así? Ya sabemos que no sólo tenemos Constituciones políticas cuya fórmula política está contenida implícitamente en su texto —y este caso no ofrece dificultades particulares— o cartas fundamentales, que se caracterizan sólo por su ideología y peculiar ordenación, pues apenas dicen algo sobre la estructura social —caso tampoco dificultoso—, sino que el verdadero problema plantéase cuando el intérprete encuentra dificultades porque no existe una fórmula política unívoca, homogénea, coherente, en el texto fundamental. No se trata de que la Constitución sea contradictoria —hipótesis rechazable desde la perspectiva jurídica—, de suerte que no puede servir de excusa al juez que la interprete, ya que, de modo semejante al caso de las lagunas, hay que partir de la coherencia y no contradictoriedad del ordenamiento constitucional, es que la fórmula política de tal Constitución no se compone de una sola

ideología, sino de una extraña mezcla de ideologías contrapuestas, cuya capacidad para conformar la estructura social es sumamente problemática, pues no es posible que ésta se ordene, por ejemplo, según una ideología liberal-socialista o cristiano-laica. Naturalmente, no se nos oculta que existen ideologías que pueden convivir, o coexistir, con cierta armonía; así, la democracia liberal es un ejemplo histórico. Incluso aceptamos que en el futuro se acorten las distancias y suavicen las oposiciones ideológicas, de manera que lo que hoy nos parece monstruosa mezcolanza, más tarde aparezca acuerdo normal; lo que conviene subrayar es la justificada perplejidad del juez que tenga que aplicar determinados preceptos cuya fundamentación ideológica parece tan contradictoria. Ciertamente para una interpretación mecánica y formalista de la Constitución esto no parece grave problema, pues ajustándose a la interpretación gramatical, lógica y sistemática, no se plantean tales cuestiones. Esta actitud es suficientemente reveladora. Muchas veces se han interpretado los preceptos fundamentales, reguladores de la convivencia política, con los mismos métodos y razonamientos con los que se analiza una ley ordinaria. Claro está que el precepto de todas formas se aplica, pero nos parece que este modo de acercarse al texto constitucional y de manipular con él, indica la crisis y el descrédito de la normatividad constitucional, cuyas prescripciones prácticamente se consideran del mismo rango que las ordinarias. Sin embargo, no es siempre imputable esta desconsideración de la ley fundamental a quien la aplica, habrá que comprobar si el constituyente elaboró un código político cuya fórmula política reunía las características indispensables de coherencia y univocidad.

El motivo último de la falta de coherencia y homogeneidad de la fórmula política de una Constitución, es su carácter de falso compromiso. Los partidos políticos que más efectivamente colaboraron en la redacción de la Constitución mantenían divergencias ideológicas irreductibles, de manera que estas diferencias provocaron un pseudocompromiso, un arreglo, mediante el cual, con recíprocas concesiones, se llegase a elaborar el código fundamental. Entiéndase bien que no es el compromiso, en cuanto tal, la causa de una fórmula política inestable e ineficaz, pues la convivencia social difícilmente es concebible sin recíprocas concesiones, sino la falta de un sincero y vigoroso compromiso lealmente respetado por todos. Cabe, pues, imaginar un compromiso político fructífero —como ocurre en los países anglosajones—, que produzca una vigorosa fórmula política, animadora de la Constitución. Lo que no es posible es establecer una Constitución, con probabilidades de duración, sin una fórmula política homogénea.

### 3) La interpretación constitucional y la estructura social.

Las normas constitucionales organizan la convivencia política en una estructura social. La realidad social es un aspecto también importante para la adecuada interpretación de la Constitución (12). Habíamos señalado la mayor movilidad de la estructura social, pues aunque la ideología política actúa dinámicamente institucionalizándose, organizándose, sin embargo llega un momento en que correlativamente pierde dinamismo, convirtiéndose en justificación retórica de un modo peculiar de organización política. No ocurre así con la estructura social. La realidad social, en la que se apoya una Constitución, muda radicalmente con el transcurso del tiempo. La Constitución escrita vigente más antigua, la de E.E. UU., se ha mantenido desde 1787, hasta nuestros días, formalmente intacta, salvo veintidós enmiendas añadidas y como es sabido las diez primeras se consideran propias del texto originario por la fecha de su elaboración (1791). Ahora bien, la estructura social norteamericana ha cambiado extraordinariamente y ello ha repercutido en el derecho constitucional (13), modificando el alcance de sus preceptos por la interpretación del Tribunal Supremo (por eso se ha llamado a John MARSHALL el segundo creador de la Constitución), por el efecto de los usos constitucionales y por la traslación de la gravitación del poder político al Ejecutivo en los últimos años. En realidad toda Constitución cambia en su sentido objetivo merced a las modificaciones experimentadas en la realidad político-social, donde se da la organización de la convivencia política por ella prevista. Este hecho innegable ha de tenerse en cuenta al interpretar las normas constitucionales. Esta exigencia de acomodarse a los nuevos casos que brotan con el cambio social, se patentizó con la llamada interpretación histórico-evolutiva, que suponía un paso decisivo frente al inmovilismo característico de la interpretación mecánica tradicional. En Francia las obras de GENY (14) produjeron honda impresión y suscitaron interesante polémica entre los iusprivatistas. No obstante, en el campo del derecho constitucional este modo de interpretación, calificado de diversas maneras, es perfectamente explica-

(12) MARTIN DRATH: *Zur Soziallehre und Rechtslehre vom Staat, ihren Gebieten und Methoden*, en "Rechtsprobleme in Staat und Kirche. Festgabe für Rudolf Smend". Verlag Otto Schwart & Co. Göttingen, 1952, páginas 48-49.

(13) PABLO LUCAS VERDÚ: *La repercusión de los cambios sociales en las Constituciones rígidas*, en "Revista Internacional de Sociología", n.º 57.

(14) Sobre la postura de GENY, Cfr. las acertadas páginas de ANTONIO HERNANDEZ-GIL: *Metodología del Derecho (Ordenación crítica de las principales direcciones metodológicas)*. Ed. "Rev. de Derecho Privado". Madrid, 1945, págs. 30 y ss., 206 y ss. Cfr. SANTI ROMANO: *Interpretazione evolutiva* en "Frammenti di un Dizionario giuridico". Giuffrè. Milano, 1947, págs. 119 y ss.

ble y necesario, si se tiene en cuenta la naturaleza de sus normas y la realidad político-social a que apuntan (15). Conviene, empero, aclarar los términos, pues con expresiones, como interpretación histórico-evolutiva, elástica, progresiva y movilidad de las estructuras sociales, se corre también el riesgo de incurrir en abstracciones, a pesar de la calificación dinámica que llevan estas palabras.

¿Cómo se produce el cambio social? ¿Qué estructuras sociales cambian? La primera pregunta debe ser contestada por la Sociología y por lo tanto podemos eximirnos de su respuesta; en cuanto a la segunda, aunque igualmente posee cariz sociológico, requiere, sin embargo, una breve aclaración.

Es obvio que muchas Constituciones fueron promulgadas para una estructura social que ha llegado a nuestros días completamente transformada. Cambiaron los supuestos ideológicos de un liberalismo neutralista indiferente ante los partidos políticos, en cuanto realidades actuantes en la lucha política, contrario a las coaliciones de empresarios y obreros en el campo del trabajo, ignorante de la eficaz influencia de ciertos grupos de presión (banca, ejército, etcétera). Cambió también la estructura social, detentadora del poder en la medida que la burguesía capitalista ha visto comprometido su monopolio y prestigio por la amenaza de otros estratos sociales. Mudó, asimismo, la economía esencialmente agrícola y consumidora, en otra más industrializada y productora. Aumentaron considerablemente la población, las exigencias de mayor nivel de vida y comodidades; decayó el prestigio de ciertas fórmulas políticas, como recursos mágicos o salvadores, en tanto que han crecido las reivindicaciones sociales. Las leyes fundamentales recientes han constitucionalizado los llamados derechos sociales: la huelga, la coacción, los partidos políticos, intentando acomodarse al cambio social. Que-

(15) GAETANO ARANGIO-RUIZ: *Instituzioni di diritto costituzionale*. Fratelli Bocca Edidori Torino, 1913, pág. 625. RUDOLF SMEND: *Verfassungs und Verfassungsrecht*. Verlag von Duncker & Humblot München und Leipzig, 1928: "Es ist also der Sinn der Verfassung selbst, ihre Intention nicht auf die Totalität des Staates und die Totalität seines Integrations progresses, die jene elastische, ergänzende, von aller sonstigen Rechtsauslegung weit abweichende Verfassungsauslegung nicht nur erlaubt, sondern sogar fordert" (páginas 78-79). PIETRO VIRGA: *Libertà giuridica e diritti fondamentali*. Giuffrè. Milano, 1947, págs. 269 y ss. FRANCO PIERANDREI afirma categóricamente: "Se l'interpretazione delle norme giuridiche in generale presenta e non può non presentare carattere evolutivo,

evolutivo in modo eminente è l'interpretazione delle regole costituzionali" (*L'interpretazione della Costituzione*, en "Studi di diritto costituzionale in memoria di Luigi Rossi". Giuffrè. Milano, 1952, pág. 509. Según V. LINARFES QUINTANA precisa esta necesidad así: "La Constitución, en cuanto instrumento de gobierno permanente, cuya flexibilidad y generalidad le permite adaptarse a todos los tiempos y circunstancias, ha de ser interpretada teniendo en cuenta, no solamente las condiciones y necesidades existentes al momento de su sanción, sino también las condiciones sociales, económicas y políticas que existen al tiempo de su interpretación, de manera que siempre sea posible el cabal cumplimiento de los grandes fines que informan a la ley suprema del país" (*ob. cit.*, Tomo II, pág. 484).

da siempre el caso de que en las Constituciones no se contenga nada expreso sobre estas cuestiones, o que sólo se consideren parcialmente; incluso la Constitución más detallada —y no son precisamente éstas las mejores desde el punto de vista de política legislativa constitucional— puede, con el tiempo, quedar rebasada por el cambio social. El juez que interpreta estos textos constitucionales deberá, por lo tanto, hacer uso de una interpretación elástica, progresiva o evolutiva, para poder aplicarlos adecuadamente.

En tanto que la fórmula política supone un límite absoluto en la reforma e interpretación constitucional, el cambio de la estructura social exige una acomodación de los preceptos constitucionales mediante su interpretación extensiva, para que puedan aplicarse. ¿Cómo puede conciliarse la estaticidad y aparente rigidez de la fórmula política con la exigencia de acomodación a las transformaciones sociales? Realmente en este *quid* radica la posibilidad de permanencia de una Constitución. Si se parte de la consideración que toda Constitución es una estructura jurídica dotada de la suficiente elasticidad para plegarse a los cambios de la realidad social, el problema puede resolverse. Aunque la fórmula política parezca rígida y estática y aunque la Constitución sea formalmente rígida, y no lo son en tal grado las palabras, disposiciones y la estructura general de la Ley fundamental, que impida su acomodación a los cambios sociales. El constituyente deberá prudentemente elaborar un texto que permita a sus preceptos ajustarse a la realidad social y el juez deberá acercarse a aquél con el convencimiento que encontrará siempre una norma, cuya adecuada interpretación llevará a resolver el caso contemplado. Los ejemplos son numerosísimos en la jurisprudencia anglosajona (16) e incluso en la continental Europa, sobre todo en materias referentes a derechos fundamentales (17).

(16) Cfr. RENATO GIORDANO: *La motivazione della sentenza e l'istituto del dissenso nella pratica della Corte Suprema degli Stati Uniti*, en "Rassegna di diritto pubblico". Año V, 1950, págs. 157 y ss., señala las dos direcciones contrapuestas: *mechanical jurisprudence* y *realistic o experimental jurisprudence* recogiendo los casos significativos correspondientes a cada una de ellas. Cfr. además, KARL CARSTENS: *Grundgedanken der amerikanischen Verfassung und ihre Verwirklichung*. Duncker und Humblot, Berlín, 1954, páginas 251 y ss.

(17) Cfr. CLAUDE DU PASQUIER: *Les lacunes de la loi et la jurisprudence du Tribunal fédéral suisse sur l'art. 1er*. CCS. Helbing & Lichtenhahn Bâle 1951, pág. 10. En Bélgica el legislador puede hacer interpretación auténtica de las disposiciones constitucionales

cuando el sentido de un artículo no está claro. Cfr. los casos señalados por PIERRE WIGNY: *Droit Constitutionnel*. Etablissements Emile Bruylant, Bruxelles, 1952. T. I, págs. 174-173. En el caso Patton c. U. S. (281 U. S. 276, 1930) el Tribunal Supremo distinguió entre las cláusulas de la Constitución relativas a la organización del gobierno y las que garantizan la seguridad de los derechos del acusado. Las primeras son fijas y deben respetarse en cualquier circunstancia en tanto que las últimas pueden renunciarse si la persona acusada lo desea. El jurado no es parte esencial de la estructura del gobierno, sino una garantía que puede exigirse invocando la enmienda sexta. Si el acusado decidió renunciar a ella, su derecho quedaba también salvaguardado y el juicio fué constitucional. (Cit. por EDWARD W. CARTER y CHARLES C. ROHLFING: *The Ame-*

4) *La interpretación constitucional y la dinámica social.*

La Constitución de un Estado tiene carácter fundamentalmente dinámico (18). Ello es una exigencia de la estructura social (19) que favorece la acomodación de sus normas a la realidad y por lo tanto facilita la interpretación constitucional. Esta última nunca ha de perder de vista ese carácter. No son determinadas normas constitucionales las que poseen carácter dinámico, en tanto que otras son más estáticas; es la *Constitución*, es decir, el estatuto jurídico fundamental, como un todo, quien posee tal naturaleza (20). La distinción formal entre Constituciones flexibles y rígidas, no afecta a lo que estamos diciendo, puesto que alude al procedimiento de creación y modificación de las normas constitucionales, en tanto que aquí nos referimos al carácter dinámico de la Constitución, o sea a aquella cualidad que le permite adaptarse, sin violación de sus normas, a los cambios sociales. La interpretación constitucional realiza esa adaptación a la realidad no de un modo mecánico, sino funcional porque se verifica una confluencia entre la dinamicidad de la Constitución y la función esencialmente dinámica de quienes la interpretan, para aplicarla. No cabe una interpretación evolutiva si no concedemos al texto fundamental esa naturaleza dinámica. En la medida que toda Constitución política se ha dado para regular la convi-

*rican Government and its work.* The Macmillan Company New York, 1952, pág. 315). ARTHUR T. VON MEHREN señala cómo "...los tribunales norteamericanos, en la aplicación de preceptos constitucionales, han adoptado criterios flexibles de interpretación, comprendiendo que los textos constitucionales han de evolucionar al ritmo de la sociedad y que, dada la dificultad, relativamente grande, de conseguir enmiendas a preceptos de la Constitución, dicha evolución ha de hallar su expresión a través de la actividad judicial!" (*Estudio comparativo de la función judicial en Francia y en los Estados Unidos*, en "Revista del Instituto de Derecho Comparado", Barcelona, n.º 2, Enero-junio, 1954, pág. 69). HSU DAU-LIN refiriéndose a la importancia de la interpretación constitucional en los EE. UU., escribe: "*Das Problem der Verfassungsinterpretation ist ein Hauptproblem der amerikanischen Verfassungsrechtstheorie. In keinem anderen Land der Welt ist die Verfassung so viel interpretiert worden wie hier, in keiner anderen Rechtsordnung hat die Verfassungsinterpretation ein so bedeutende Rolle gespielt wie in der amerikanischen*" (*Die Verfassungswandlung*. Walter de Gruyter & Co. Berlín und Leipzig, 1932, pág. 81). Acerca de la *loose construction* y la *narrow interpretation*, Ibidem, págs. 89 y ss.

(18) SMEND, *ob. cit.*, pág. 78: "*Die Ver-*

*fassung ist die Rechtsordnung des Staats, genauert des Lebens, in dem der Staat ihre Lebenswirklichkeit hat, nämlich seines Integrationsprozesses. Der Sinn dieses Prozesses ist die immer neue Herstellung der Lebenstotalität des Staates, und die Verfassung ist die gesetzliche Normierung einzelner Seiten dieses Prozesses*". Cfr. FREIHERR VON DER HEYDTE: *Stiller Verfassungswandel und Verfassungsinterpretation*, en "Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie" XXXIX, 4, 1951, págs. 462-463. Cfr., además, JOSEF WINTRICH: *Über Eigenart und Methode verfassungsgerichtliches Rechtsprechung* en "Verfassung und Verwaltung in Theorie und Wirklichkeit Festschrift für Wilhelm Laforet", Isar Verlag München, 1952, pág. 229. ARNOLD J. LIEN: *Concurring Opinion The Privileges or Immunities Clause of the Fourteenth Amendment*. Washington University Studies, St. Louis, Missouri, 1957, págs. 32-34.

(19) SMEND, Ibidem: "*Der Staat lebt natürlich nicht nur von den in seiner Verfassung geregelten Lebensmomenten: die Verfassung selbst muss zu ihrer Ergänzung, um überhaupt in politisches Leben umgesetzt zu werden, auf die Triegrundlage dieses Lebens und die ganze sonstige Fülle sozialer Motivierungen rechnen*".

(20) HANS PETERS: *loc. cit.*, pp. 119-120.

vencia política y ésta, no es una realidad estática, sino movable acontecer, hay que partir de la consideración de que toda Constitución se caracteriza por su dinamicidad. Ciertamente el grado de dinamicidad varía de unas Constituciones a otras, lo cual dificultará su aplicación exigiendo elevadas dotes de ingenio, a sus intérpretes, quienes realmente efectuarán así un cambio indirecto de la misma. (*Verfassungswandlung*). Toda Constitución necesita ser interpretada; en realidad, la frecuencia de sus interpretaciones no indica que la Constitución sea defectuosa o anticuada, pues puede ser signo de vitalidad. Una Constitución no se acomoda *ea ipsa* a los cambios, sociales, sino que requiere la labor interpretativa para conseguir ese resultado.

Si la Constitución tiene carácter dinámico y la interpretación constitucional es esencialmente dinámica, tenemos que al interpretar los preceptos constitucionales se asumen por una actividad que, como toda actividad, es dinámica y entonces surge esta pregunta: ¿Cuál de ambos términos posee mayor grado de dinamicidad: la Constitución o la interpretación constitucional? Evidentemente, desde el punto de vista de la actividad, la interpretación constitucional; pero en términos estrictamente jurídicos este interrogante no debe plantearse, ya que toda interpretación constitucional correcta viene exigida por el dinamismo de la Constitución. Una Constitución no es un conjunto de palabras, de partes, capítulos, secciones y artículos, cuyo sentido está claro desde el principio y para siempre. Sus normas no se aplican mecánicamente y sin acción intermedia, es menester la obra del legislador, del juez, de la autoridad administrativa, quienes se ven obligados a interpretarla. ¿Quiere esto decir que quien interpreta las normas constitucionales realiza función creadora, legisladora? ¿Es el juez que interpreta la Constitución productor de normas constitucionales? Esta cuestión, debatida por la doctrina a propósito de las atribuciones de los Tribunales constitucionales encargados de realizar el examen de constitucionalidad de las leyes, ha de resolverse precisando que su misión es más bien reproductora, en la medida de que al interpretar se recorre inversamente el camino seguido por el creador de la norma (21). Si se quie-

(21) EMILIO BETTI aclara magistralmente esta idea de la siguiente manera: "Qui, pertanto, il conoscere ha questo tratto peculiare, che lo rende inconfondibili col conoscere di un qualsiasi fenomeno fisico: che tal conoscere è un ri-conoscere e un ri-costruire lo spirito che, attraverso le forme della sua oggettivazione, per la allo spirito interpretante, il quale si sente ad esso affine nella comune umanità e un ricondurre e un ricongiungere quelle forme alla interiorità che le ha generate e dalla quale si sono staccate: un interiorizzarle, trasponendone

tuttavia il contenuto in una soggettività diversa da quella loro originaria. Si ha, così, una inversione del processo creativo nel processo interpretativo: una inversione per cui nell'iter ermeneutico l'interprete deve ripercorrere in senso retrospettivo l'iter genetico e operante in sé il ripensamento" (La teoria generale della interpretazione, e la sua ragione di essere, en "Nuova Rivista di Diritto Commerciale. Diritto dell'Economia. Diritto Sociale". Vol. IX. Fascicolo 1-4, 1956, pág. 2.

re que la interpretación no sea una labor mecánica sino funcional, ha de entenderse así.

¶Para que la interpretación constitucional comprenda perfectamente el sentido objetivo de las normas constitucionales, es decir, la intención de organizar la convivencia política, es menester que realice esa tarea reproductora que recorre, retrospectivamente, el camino seguido por el legislador. ¿Es entonces la interpretación constitucional una legislación a la inversa? Ciertamente, no, porque no crea norma genérica innovadora, ni produce, ni modifica el ordenamiento jurídico constitucional, puesto que sólo existe la norma interpretada anterior a la interpretación. Trátase tan sólo de un procedimiento hermeneúutico que tiende a captar el sentido objetivo de las normas reguladoras de la convivencia política. Otra cosa es que la interpretación constitucional, la reforma de la Constitución y el examen de constitucionalidad tengan puntos de contacto (22), pues las tres instituciones poseen una dimensión esencialmente dinámica, a saber: acomodar mediante la aclaración, integración y salvaguardia de su sentido las normas constitucionales a la realidad social. Y este parentesco se ve más claramente en la interpretación auténtica de un precepto constitucional de una Constitución rígida, que ha de ajustarse a los procedimientos de la producción de las normas constitucionales fijados por dicha Ley fundamental. La conocida frase de MONTESQUIEU, *le juge est la bouche qui prononce les paroles de la loi*, es inaceptable para la interpretación constitucional, cuya tarea no es la aplicación mecánica de las normas constitucionales, sino buscar la acomodación a la realidad social. Las normas constitucionales regulan la convivencia política; ésta última no puede conseguirse eficazmente si no se precisa el sentido objetivo de aquéllas; ahora bien, la búsqueda de ese sentido, la realización de la intencionalidad de tales normas —organización de la convivencia política— corresponde a quien aplica el derecho constitucional y el juez lo aplica, por lo tanto la interpretación constitucional es una función realizadora de esa convivencia, es una labor prevista por la Constitución. Por eso, la interpretación constitucional dinamiza a la Constitución y lo hace así porque toda

(22) EDMOND CAHN: *An American Contribution*, en "Supreme Court and Supreme Law". Indiana University Press/Bloomington, 1954, pág. 19. PEREZ SERRANO escribe agudamente: "Una de las ficciones de la Filosofía jurídica consiste en creer que los Tribunales no modifican las Constituciones, sino que se limitan a interpretarlas. Pero ya al juez Oliver Wendell Holmes se le escapó la verdad cuando declaró que los Tribunales *do and must legislate*, aunque digan otra cosa. Como, a su vez,

los administradores hacen y tienen que hacer Leyes, a pesar de Montesquieu, de Madison, de John Adams y de su teoría de la división de poderes. Inevitablemente, tiene que ser así, porque el dar a una norma una interpretación nueva es darle un nuevo significado, y darle un nuevo significado es... alterarla". (*La noble obra política de un Gran Juez (Juan Marshall)*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid 1955, págs. 62-63).

Constitución, para conseguir su intencionalidad, ha de ser dinámica; esto es, ha de permitir que su interpretación reproduzca, adecuadamente en la práctica, el sentido mentado por sus disposiciones.

### 5) *El objeto de la interpretación constitucional.*

Las normas constitucionales son el objeto de la interpretación constitucional (23). Bastará con decir que entendemos por norma jurídica constitucional el mandato de carácter fundamental, que regula, conforme a una fórmula política, la estructura del Estado, el funcionamiento de sus órganos y los principios de la convivencia política. Toda norma jurídica constitucional se caracteriza por formar parte de un sistema normativo fundamental. La Constitución política en cuanto instrumento formal, comprende —en el sistema de rigidez constitucional— el conjunto de normas que se consideran fundamentales para la convivencia política y que han sido producidas con procedimientos distintos a los utilizados en la formación de las leyes ordinarias. Las normas constitucionales tienen un grado de validez superior a las ordinarias. Esta validez se garantiza mediante la rigidez constitucional y el examen de constitucionalidad de las leyes ordinarias y de los actos jurídicos inferiores en los países que han establecido estas instituciones.

De la pertenencia de las normas constitucionales a un ordenamiento constitucional, cuya manifestación formal es el código político, denominado Constitución política, “Ley fundamental”, “Carta constitucional”, etc., se deduce que no es posible interpretar una norma constitucional con independencia del sistema normativo a que pertenece. No cabe la interpretación de una norma constitucional aislada, puesto que ella hace referencia, está colocada en conexión significativa con las restantes prescripciones de la Constitución. Bien entendido, que el ordenamiento constitucional no exige que su manifestación se efectúe en un solo Código político, sino que cabe que su proyección se verifique en diversas leyes constitucionales de distinta fecha, todas ellas válidas y vigentes para una misma situación histórica, cuya unidad jurídica se restablece por ser actos procedentes de un mismo poder constituyente. La voluntad constituyen-

---

(23) Según SAVERIO DE SIMONE, norma jurídica constitucional es, “il comando di maggior validità giuridica dell'ordinamento giuridico statale che disciplina nelle costituzioni rigida e nelle costituzioni flessibili; ed in conformità della natura della costituzione-il con-

portamento degli organi, lo spiegamento degli atti ed il concretarsi dei rapporti relativi alla struttura dello Stato” (Lineamenti per una teoria su materia e norma costituzionale nell'ordinamento giuridico italiano, Giuffrè. Milano, 1953, pág. 35).

te ha querido exteriorizar así la fórmula política, como sucedió en Francia en 1875 y ahora en España, donde su vinculación recíproca y unidad formal se subraya en el artículo 10 de la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, que relaciona cuáles son las actuales leyes fundamentales.

La necesidad de interpretar la Constitución como un todo orgánico se recoge perfectamente en la sentencia del Tribunal constitucional federal de Alemania occidental, de 23 de octubre de 1951, que dice lo siguiente:

“Un precepto constitucional particular no puede interpretarse considerándolo aislado y en sí mismo. Está colocado en conexión de sentido con los restantes preceptos de la Constitución, que representa una unidad interna. Del contenido total de la Constitución dimanan ciertos principios constitucionales y decisiones básicas, a las cuales están subordinadas las prescripciones particulares de la Constitución. La ley fundamental parte, evidentemente, como resulta especialmente del artículo 79, párrafo 3.º, de esta concepción. El Tribunal constitucional federal hace suya la siguiente interpretación del Tribunal constitucional bávaro:

La nulidad de una prescripción constitucional no ha de excluirse lógicamente, porque ella misma es elemento de la Constitución. Hay principios constitucionales tan elementales que son expresión de un derecho anterior a la Constitución y vinculan al mismo legislador constituyente; los otros preceptos constitucionales, a los cuales no corresponde este rango por razón de su contraposición con aquéllos, son nulos. (Decisión de 20 de junio de 1949, Vf- 52-VII-47 y Decisión de 24 de abril de 1950, Vf. 42, 54, 80-88-VII-48; 9, 118-VII-49.)

De esto resulta: todo precepto constitucional tiene que interpretarse de manera que armonice con aquellos principios elementales constitucionales y con las decisiones fundamentales del legislador constituyente. Esto vale también para el artículo 118, párrafo 2.º de la Ley fundamental” (24).

(24) *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, I Band*. J. C. B. Mohr (Paul Siebeck). Tübingen, 1952, págs. 32-33. Sobre reglas de interpretación según la jurisprudencia bávara Cfr. JOSEF WINTRICH: *Über Eigenart und Methode verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung*, en “Verfassung und Verwaltung. Festschrift für Dr. Wilhelm Laforet”. Isar

Verlag München, 1952, págs. 246-249. Cfr., además, JULIUS FEDERER: *Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, en “Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart”. N. F. Band, 3, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1954, págs. 18-20.

Como se ve en la citada decisión no sólo se exige la interpretación sistemática (25), sino que además se requiere, tener presente, la fórmula política de la Constitución.

En principio hay una característica común a todas las normas constitucionales: son formalmente fundamentales, están contenidas en un mismo cuerpo legal y todas ellas participan de un común denominador: la referencia a una misma ideología política (26). Esto no significa que dentro del conjunto normativo contenido en el documento constitucional no sea posible realizar algunas distinciones (27). La diversa calificación de las normas constitucionales es una tarea indispensable para la correcta interpretación constitucional, pues su sentido objetivo está condicionado por esa particular adjetivación. La interpretación de una norma constitucional no se reduce a la comprensión verbal y lógico-sistemática del precepto, a sorprender su cariz político, pues saber si se trata de una norma inmediatamente aplicable o de una norma programática tiene relevancia para su aplicación y para la producción de ciertos efectos jurídicos (28).

Dentro del conjunto normativo contenido en el instrumento constitucional cabe distinguir: a) Normas inmediatamente aplicables; b) Afirmaciones políticas y definiciones constitucionales; c) Normas programáticas.

a) *Las normas constitucionales inmediatamente aplicables* no ofrecen grandes dificultades a la interpretación constitucional, puesto que su calificación no incide de modo singular sobre los procedimientos interpretadores.

b) *Las afirmaciones políticas* no tienen carácter normativo, por lo tanto no son imperativos con capacidad de organización política.

(25) NAWIASKY, *ob. cit.*, págs. 108-109.

(26) "La Costituzione, che è la fonte originaria e sovranamente autonoma di ogni ordinamento, ha una sua materia particolare, specifica, che consiste nella disciplina fondamentale degli elementi essenziali dello Stato. Tutte le norme in essa contenute partecipano, quindi, di un fondamento comune. Il semplice fatto che esse siano inserite nella Costituzione attribuisce ad esse, infatti, la natura di norme fondamentali ed essenziali, nelle quali, anche se si faccia riferimento espresso ad una determinata materia o si regoli una particolare situazione, si esprimono principi generali ai quali l'intero ordinamento si ispira. Sotto questo profilo le norme costituzionali possono ritenersi, dunque, norme che sono sempre riportabili ad un comune denominatore. In esse è un unico germe che le rende,

par dissimili fra loro, tutte uguali, poiché tutte informate allo stesso principio: quello di riflettere sempre e soltanto la più generale attività dello Stato, nella quale appunto lo Stato si prospetta sempre come unità, sia che esso intenda formulare i principi che disciplinino o permettano singole attività concrete, o predisporre i mezzi o, ancora, attuare e mantenere l'ordinamento giuridico". (FLAMINIO FRANCHINI: *Efficacia delle norme costituzionali*, en "Archivio Penale". Vol. VI. Parte I, 1950, pág. 203).

(27) THEODOR MAUNZ: *Starks und schwache Normen in der Verfassung*, en "Verfassung und Verwaltung. Festschrift für Wilhelm Laforet". Isar Verlag. München, 1952, págs. 149 y ss.

(28) CARMELO CARBONE, *ob. cit.*, páginas 23-24.

Ahora bien, son particularmente interesantes para la interpretación constitucional en la medida que su presencia en la Constitución coadyuva a precisar la ideología política concreta. En este sentido afirmaciones como la "República de trabajadores", la "Monarquía social representativa", el "Estado federal social", la "República indivisible, laica, democrática y social", etc., son de positivo valor para perfilar el techo ideológico de dicha Constitución. Ya hemos visto la función de la ideología, elemento de la fórmula política, en la interpretación constitucional.

Las definiciones constitucionales tienen cierta semejanza con las afirmaciones políticas e incluso van frecuentemente unidas a ellas (por ejemplo, la República federal alemana es un "Estado federal social"). A diferencia de las afirmaciones políticas poseen ciertos efectos jurídicos, pues vinculan al intérprete. Definir la estructura de un Estado en un precepto constitucional implica que quien desee penetrar el sentido objetivo de dicha norma ha de someterse a los términos de dicha definición, de suerte que su aplicación está determinada por la delimitación conceptual, que se ofrece de modo vinculatorio al intérprete.

Las definiciones constitucionales generalmente se refieren a la organización del Estado (llamada parte orgánica de la Constitución) y por eso deben aplicarse inmediatamente porque en la parte orgánica normalmente no existen normas programáticas. Cuando se dice que X es un Estado federal, o se describe el sistema para fijar la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, tales preceptos han de tener inmediata efectividad; su eficacia no debe depender del legislador futuro ni ha de esperarse para su realización, salvo en los casos en que no haya terminado el proceso de estructuración e institucionalización políticas que retrasan, o dificultan la aplicación de una Constitución.

c) *Las normas programáticas* son la expresión normativa de ciertos objetivos políticos que pretenden alcanzarse por el constituyente. Como dice CRISAFULLI (29), "las normas constitucionales programáticas representan la fijación, en la Constitución del Estado, de determinados objetivos políticos que habrían podido, en hipótesis, ser establecidos de vez en cuando por los órganos competentes, pero que por su importancia han sido sustraídos a cualquier oscilación eventual y mutación de criterios de los mismos órganos. Es decir, son una dirección política traducida en términos de normas constitucio-

---

(29) VEZIO CRISAFULLI: *Le norme programmatiche della Costituzione*, en "La Costi-

zione e le sue disposizioni di principio". Giuffrè. Milano, 1952, pág. 59.

nales, por consiguiente se han establecido institucionalmente como premisa y límite de los objetivos que se adoptarán concretamente por la mayoría parlamentaria y por el gobierno que proviene de ésta". Las normas programáticas prestan dinamicidad a la Constitución en la medida que la fijación de ciertos objetivos, cuya realización se considera fundamental, determinan su renovación. Los objetivos políticos a alcanzar concretan realmente a la fórmula política que, ya hemos visto, posee igualmente carácter dinámico. Ahora bien, cabe la posibilidad que el cumplimiento de tales objetivos se demore indefinidamente, de suerte que la Constitución se inmovilice hasta que no se comiencen a cumplir esas finalidades. ¿Cuál es, pues, el valor jurídico de las llamadas normas programáticas? ¿Poseen el mismo valor que las normas de inmediata aplicación? ¿Existen dentro de una Constitución disposiciones carentes de eficacia normativa?

En principio, toda Constitución ha de interpretarse considerando que todas sus partes tienen carácter normativo (30), pues de lo contrario se degradaría el valor de la Ley fundamental, base de todo el ordenamiento jurídico, se consideraría a la Constitución como colección de afirmaciones retóricas para regular la convivencia política. Naturalmente, existen excepciones como, por ejemplo, la incorporación de textos retóricos o afirmaciones desprovistas de alcance normativo. Estos casos no deben darse en las Constituciones modernas, máxime en aquellas que se han elaborado con pruritos de perfección técnica. Interesa más conocer el alcance jurídico de las normas programáticas.

Ante todo conviene observar que es característica de las constituciones actuales la abundancia, en sus textos, de normas programáticas; se ha querido estructurar la realidad social con arreglo a unos objetivos cuya realización no es inmediata, puesto que se confía a la futura labor del legislador ordinario. Si se considera que las normas programáticas no tienen efectos normativos entonces se invalidan numerosos preceptos de la Constitución, precisamente los más significativos desde el punto de vista de la ordenación social (31). Por consiguiente, conviene analizar detenidamente esta cuestión, ya que es

(30) "...una Costituzione deve essere intesa ed interpretata, in tutte le sue parti, magis ut valeat, perchè così vogliono la sua natura e la sua funzione, che sono e non potrebbero non essere, ripetiamo, di atto normativo, diretto a disciplinare obbligatoriamente comportamenti pubblici e privati." (CRISAFULLI, *ob. cit.*, pág. 11).

(31) "Poiché è proprio attraverso il complesso delle disposizioni programmatiche, che risultano l'accento caratteristico e la pluralità della nostra Costituzione e del regime misto,

che essa presuppone e intende a regolare; sicchè, scartando dall'ambito della giuridicità (e della giuridicità normativa) questo gruppo di disposizioni, si verrebbe a mutilare arbitrariamente la Costituzione di una sua parte essenziale, riducendola allo schema tipico (per essa inadeguato) delle vecchie Costituzioni ottocentesche: facendosi violenza alla volontà costituyente e alla retta comprensione storica delle circostanze (dei fattori economici, sociali, politici) di cui è diretta espressione" (CRISAFULLI, *ob. cit.*, pág. 12).

verosímil que el constituyente al elaborar esos preceptos lo haría con la intención de que tuviesen algunos efectos normativos y esto conviene saberlo para interpretarlos debidamente.

Las normas constitucionales programáticas se caracterizan por que no “regulan desde el principio e inmediatamente las relaciones y situaciones a que se refieren, sino que ordenan comportamientos públicos destinados a su vez a incidir sobre tales materias; establecen lo que los gobernantes deberán o podrán hacer (y viceversa lo que no podrán hacer) respecto a determinados objetos” (32).

La existencia de normas programáticas en una Constitución le concede ese aspecto de carta planificadora de la estructura económico-social que poseen las Constituciones actuales. Ello corrobora el carácter dinámico de la Ley fundamental, pero si el legislador demora las medidas constitucionalmente previstas, o prolonga indefinidamente su realización, puede contribuir a su descrédito.

Las normas programáticas tienen relevancia en la interpretación constitucional, pues contribuyen a esclarecer el significado objetivo de otros preceptos íntimamente conexiónados con ellas. Además, por su anticipada concepción del desarrollo del ordenamiento jurídico, que ha de caminar en la dirección fijada por ellas para obtener determinadas finalidades, sirven de indicadores y de puntos obligados de referencia en la interpretación de las normas que desarrollen y apliquen esos programas.

También es importante la función de la costumbre en la interpretación de las normas consuetudinarias (33). En efecto, observa justamente CARBONE (34) que “la voluntad actual de una norma no puede obtenerse de su precepto abstracto, sino que debe deducirse mediante el examen de aquellos momentos sociales capaces de individuar la evolución de la institución a la cual se dirige la norma”. Precisamente, la costumbre constitucional es capaz de realizar la función interpretadora porque dada su mayor flexibilidad, y fácil adecuación, ofrece base segura para comprender mejor la norma escrita a que se refiere. Por ejemplo, para entender la regulación de las relaciones entre los órganos del Estado; para explicarse su funcionamiento. Hay relaciones e instituciones cuyo sentido se comprende más claramente a través de la norma consuetudinaria, o, en su caso, mediante la llamada corrección constitucional.

Una vez determinado el grado distinto de las normas contenidas en la Constitución, conviene detenerse en el examen de dos partes

(32) CRISAFULLI, *ob. cit.*, pág. 19.

(33) CARMELO CARBONE: *La consuetudine nel diritto costituzionale*. Cedam; 1943, págs. 111 y ss. Sobre el derecho constitucional no escrito —concepto más amplio que el

derecho constitucional consuetudinario— Cfr. ERNST V. HIPPEL y ALFRED VOIGT: *Ungeschriebenes Verfassungsrecht*. Walter de Gruyter & Co. Berlín, 1952.

(34) CARBONE, *ob. cit.*, pág. 112.

tradicionalmente separadas por la doctrina: la parte dogmática y la orgánica. La primera se refiere a la posición de la persona y de los diversos grupos sociales, en tanto que la segunda alude a las normas jurídicas de organización del Estado, es decir, que estatuyen las competencias de los órganos supremos del Estado contemplado en su unidad, regulan su funcionamiento y relaciones, etc. ¿Cuál de las dos es más importante? (35).

Desde luego, para el liberalismo la parte dogmática tiene enorme relevancia en la medida que en ella se encuentran recogidos los derechos y libertades fundamentales, fruto de la herencia liberal. Claro está, que a estos derechos se han añadido los derechos sociales producto de las reivindicaciones obreras alentadas por el catolicismo social y por el socialismo. Por otra parte, se va acentuando la tendencia que considera a estos derechos como principios organizadores; en este sentido subraya RUIZ DEL CASTILLO (36) que el "criterio jurídico estricto consiste en no diferenciar sino por razones de orden metódico, no por razón de esencia, la parte dogmática y la orgánica de las Constituciones, ya que los derechos individuales, una vez establecidos en la Constitución, se transforman en elementos necesarios a la vida del Estado y en rodajes de su organización (así ocurre, verbigracia con el derecho de sufragio, cuyo ejercicio puede incluso ser declarado obligatorio, porque de tal modo encarna el Estado democrático en los electores, que la abstracción de un número considerable de éstos privaría de base a aquél), así como las reglas relativas a la organización del Gobierno tienen por objeto diseñar la esfera de la función del Gobierno mismo".

La parte dogmática plantea más número de problemas que la orgánica, pues las prescripciones relativas a la organización del Estado tienen, generalmente, vigencia inmediata y no suscitan dificultades desde el momento en que pueden caracterizarse como el *mínimum* necesario para la subsistencia de un Estado (recuérdense las Leyes constitucionales francesas de 1875).

En la interpretación de los derechos fundamentales (37) no hay que perder de vista que expresan la ideología de la fórmula política, pero, al mismo tiempo, aluden a la ordenación actual o futura (en las

(35) Cfr. PABLO LUCAS VERDÚ, art. "Constitución", cit., pág. 229.

(36) "Manual de Derecho Político". Madrid. Reus, 1939, pág. 185.

(37) Cfr. HANS HUBER: *Die Verfassungsbeschwerden: Vergleichende und kritische Betrachtungen*, Verlag C. F. Müller Karlsruhe, 1954, págs. 17-19; H. C. NIPPERDEY: *Die Würde des Menschen*, en NEUMANN - NIPPERDEY-SCHEUNER: *Die Grundrechte. Handbuch der*

*Theorie und Praxis der Grundrechte*. Duncker & Humblot. Berlín, 1954, págs. 16-17. HANS PETERS: *Die freie Entfaltung der Persönlichkeit als Verfassungsziel*, en "Gegenwartsprobleme des Internationalen Rechts und der Rechtsphilosophie. Festschrift für Rudolf Laun". Girardet & Co. Hamburgo, 1953, págs. 660 y ss.; K. C. WHEARE: *Modern Constitutions*. Oxford University Press. London. Nueva York. Toronto, 1956, págs 170 y ss.

normas programáticas) de la estructura social. Aunque ciertas formas organizadoras manifiestan típicamente a la fórmula política, sin embargo siempre aparece más vigorosamente a través de una ideología y de un modo peculiar de ordenación de la estructura social. Conviene añadir que existen determinados derechos (las libertades fundamentales, por ejemplo), que en términos generales se recogen por tipos contrapuestos de Constituciones democráticas y totalitarias; por eso, su sentido hay que interpretarlo a la luz de la estructura social. Así, por ejemplo, la libertad de expresión de pensamiento, la libertad de asociación y de reunión, hay que entenderlas en los Estados totalitarios en función de la existencia de un partido único y de las atribuciones de la policía. Determinados derechos sociales hay que juzgarlos, en las democracias occidentales, según el modo de regulación de la producción, propio del capitalismo limitado por un creciente intervencionismo estatal. Estos ejemplos demuestran claramente cómo es menester interpretar las normas constitucionales en su conexión significativa y en este caso no se puede aislar el grupo de normas que se refieren a las libertades tradicionales de los derechos sociales incorporados posteriormente a los ordenamientos constitucionales. Aún más, tampoco se puede escindir, en la interpretación constitucional, la parte dogmática de la orgánica y viceversa, pues hay que subrayar, una vez más, que no son partes de una Constitución o normas constitucionales las que se analizan, sino *una Constitución*. La discriminación puede hacerse por exigencias metodológicas o expositivas, pero jurídicamente la Constitución es un todo, cuyas partes no pueden subsistir separadas de él. Lo que sí puede plantearse, desde un punto de vista estimativo, es la cuestión si en una Constitución dada existe armonía entre ambas partes. En este sentido el profesor MURILLO FERROL (38) lanza estos interrogantes, referidos a la vigente Constitución italiana: "¿Servirán los herrumbrosos utensilios de la técnica constitucionalista para hacer frente a las nuevas realidades? ¿Es posible montar una concepción positiva de la libertad y un Estado intervencionista sobre el esquema tradicional de la parte orgánica de las Constituciones liberales? ¿Cómo un sistema político edificado sobre la base del más depurado individualismo puede atender a las necesidades supraindividuales que se plantea a sí mismo en sus propios umbrales?"

Conviene que nos detengamos sobre estas interesantes preguntas. Indudablemente MURILLO FERROL toca una cuestión de

---

(38) FRANCISCO MURILLO FERROL:  
*La Constitución italiana*, en "Archivo de Derecho Público" II. Granada, 1949, págs. 38-39.

máximo interés: ¿Las estructuras políticas imaginadas por el liberalismo son adecuadas para las ingentes tareas que se plantea el moderno *welfare State*? Desde luego, hay que contestar afirmativamente en el caso de los países anglosajones, donde los viejos mecanismos se han adaptado con facilidad al movimiento que les imprimió la política económica y social del presidente Roosevelt, como igualmente se plegaron a las soluciones implantadas por el laborismo (39). Lo mismo podemos decir en el caso de las democracias escandinavas, cuyas viejas Constituciones se han ajustado a los cambios sociales experimentados. El problema, por lo tanto, adquiere particular gravedad en ciertos países europeos continentales y en aquellos otros americanos cuyas instituciones políticas no han encontrado todavía un grado aceptable de estabilidad. Quedan, pues, en pie esos interrogantes, aunque adviértese el esfuerzo por conseguir una armonía entre las pretensiones supraindividuales y los mecanismos escogidos para su realización, ya preocupándose por lograr la estabilidad del ejecutivo (como el voto constructivo de censura en Alemania occidental), ya polarizando la atención en la ordenación de la política económica y social mediante la planificación y la regulación de las actividades sindicales. No es menester insistir en que actualmente ya no es tan grande el interés por la organización de la estructura estatal y en cambio aumenta considerablemente la preocupación por la ordenación económica y social, de manera que pudiera ocurrir que la armonía con las exigencias supraindividuales habría que buscarla no tanto en los esquemas que responden a la tradición liberal, sino en otras organizaciones y ordenaciones, situadas fuera de la normación constitucional, pero que indudablemente poseen gran importancia (Autoridad del Valle del Tennessee; planes económicos) e incluso en un plano regional europeo, por ejemplo: la Comunidad Europea del Carbón y del Acero.

Otras dificultades que surgen en la interpretación de los derechos fundamentales dimanar del carácter de compromiso que poseen algunos de estos derechos, fruto del acuerdo de los grupos políticos que elaboraron la Constitución, y de la existencia, dentro de una misma tabla de derechos, de afirmaciones individualistas, al lado de declaraciones supraindividualistas, cuya conciliación es difícil. Hay que imaginarse la perplejidad de quienes interpreten estas normas, sobre todo cuando las luchas políticas entorpecen su esclarecimiento, pues no permiten ofrecer una solución que encuentre

---

(39) Cfr. TEODORO GONZALEZ GARCIA: *El rumbo de la Gran Bretaña (De la era victoriana al gobierno laborista)*. Vallado-

lid, 1950. PABLO LUCAS VERDÚ: *Estado liberal de derecho y Estado social de derecho*. Salamanca, 1955.

amplio consensus social (39 bis). Hemos visto que la interpretación y aplicación de las normas que se refieren a la organización y estructura del Estado no suscitan graves problemas. Sin embargo, esto no quiere decir que no hayan dado pie para interpretaciones relevantes. Basta recordar la doctrina de los *implied powers*, establecida por el juez MARSHALL en EE. UU., sobre competencias atribuidas al Estado central, la interpretación extensiva realizada por TRIEPEL, de varios preceptos de la Constitución alemana de 1871, así como la obtención de nuevas competencias de los artículos reguladores de las competencias federales, por medio de la consecuencia y de la analogía (*auf dem Wege der Konsequenz der Analogie*). También la doctrina suiza ha elaborado el llamado método de las consecuencias (*Verfahren des Konsequenz*), semejante al de los *implied powers*, procedimiento que expone detalladamente el profesor GIACOMETTI en su conocida obra (40).

No es menester, por último, insistir demasiado en la importancia que tienen los preámbulos de las Constituciones para la interpretación de sus normas. Prescindiendo de la polémica mantenida por la doctrina francesa, sobre si el preámbulo de la Constitución de 1946 tenía o no alcance jurídico (41), hay que subrayar cómo los preámbulos no son una simple exposición de motivos o se limitan a contener los términos de promulgación de la Ley fundamental,

(39 bis) Cfr. HANS SPANNER: *Die richterliche Prüfung von Gesetzen und Verordnungen*. Springer-Verlag. Wien, 1951, págs. 71-72. JOSEF WINTRICH: *Aufgaben und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit* en "Vom Bonnet Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung. Festschrift zum 75 Geburtstag von Hans Nawiasky". Isar Verlag. München, 1950, pág. 209.

(40) Cfr. PABLO LUCAS VERDÚ: *Estado federal*, en "Nueva Enciclopedia Jurídica Seix", Tomo VIII, en donde al estudiar *La Constitución federal escrita y la distribución de competencias*, hago una exposición de estos métodos interpretadores. En el citado trabajo escribo: "Es curioso observar el esfuerzo realizado por la ratio para acomodar a la rigidez de la distribución de las competencias a las cambiantes necesidades. El ámbito de las competencias se ensancha notablemente mediante los procedimientos anteriormente expuestos. Ahora bien, existen dos riesgos que conviene apuntar. En primer lugar, señala el mismo GIACOMETTI, hay el peligro del subjetivismo del intérprete que puede extraer consecuencias insospechadas mediante el uso hábil del *Verfahren des Konsequenz*; el segundo peligro se nos ocurre que acecha en una Constitución federal como la suiza, donde no se da el control de inconstitucionalidad de las leyes federales y, por lo tanto, cabe siempre la posibilidad de alterar material-

mente la Constitución utilizando indebidamente tales procedimientos. Por último, si, de acuerdo con estas doctrinas, las competencias expresadas en el texto constitucional no son más que punto de partida destinadas a más amplio desarrollo mediante una interpretación extensiva, caben las siguientes preguntas: ¿no se traslada así el proceso de elaboración y transformación, o reforma de la Constitución, de los caminos expresamente señalados por la Constitución a las construcciones elegantes de sus intérpretes? ¿Existen dos Constituciones, la contenida en el texto expreso y la construída por la interpretación, o sean dos facetas de una misma estructura constitucional? En este último caso convendría señalar claramente los límites de la interpretación constitucional". Cfr. ERICH KÜCHENHOFF: *Ausdrückliches, stillschweigendes und ungeschriebenes Recht in der bundesstaatlichen Kompetenzteilung zugleich ein Beitrag zur Lehre von der Rechtsgewinnung und zum Verfassungsrecht der USA* en "Archiv des öffentlichen Rechts", vol. 82 cuad. 4, 1957, págs. 413 y ss. Para la República federal alemana Cfr. MAUNZ, *ob. cit.*, págs. 151 y ss.

(41) PABLO LUCAS VERDÚ: *El derecho de asilo en las Constituciones actuales* en "Revista Española de derecho internacional", volumen IV, n.º 2, 1951, págs. 512 y ss.

sino que muchas veces hacen referencias a la fórmula política, indican la titularidad del poder constituyente y en algún caso, como en la citada Constitución francesa, recogen la declaración de derechos y libertades fundamentales. Todos estos elementos son de indudable valor para la interpretación constitucional.

#### 6) *Principios fundamentales de la interpretación constitucional.*

La interpretación constitucional se rige por ciertas reglas encaminadas a obtener el sentido objetivo de las normas constitucionales. El ordenamiento jurídico constitucional está interesado en que sus normas se interpreten no caprichosamente, sino con arreglo a unos principios y reglas que poseen carácter imperativo; es decir, quien interprete las normas constitucionales deberá someterse a ellas (42). El carácter vinculatorio de las reglas que presiden la interpretación constitucional es un postulado de certeza y seguridad jurídica. Hay tres razones, a nuestro entender, que corroboran esa afirmación. En primer lugar, si se admitiese lo contrario, tendríamos que por medio de una interpretación libre de todo vínculo o limitación se podría alterar subrepticamente, la Constitución. En segundo lugar, existe una razón práctica: una interpretación desligada no llegaría, probablemente, a resultados positivos o conseguiría éstos con más trabajo y dificultad; en las cuestiones de interpretación constitucional debe regir el principio de economía del esfuerzo. Por último, la sumisión a las reglas de la interpretación constitucional reafirma el principio de la supremacía de la Constitución, puesto que la sustancia de esas reglas dimana o armoniza con la Ley fundamental. Ahora bien, el carácter imperativo de las reglas interpretadoras no significa que exista un número fijo de éstas a las cuales está obligado a someterse el intérprete. La sumisión del intérprete no es a una colección cierta y cerrada de normas interpretadoras, sino a aquellas reglas determinadas, o por determinar, que armonicen con la fórmula política de la Constitución. De esta manera la flexibilidad de la interpretación se conjuga con el mínimo necesario de respeto a la Constitución. Si las normas que presiden la interpretación constitucional vinculan obligatoriamente al intérprete, quiere decir que poseen naturaleza constitucional, aunque formalmente no estén contenidas en el documento constitucional y no estén señaladas de modo expreso en el mismo o no se hallen contenidas en precepto legal alguno. En este sentido las reglas contenidas en el artículo 12 de las disposiciones preliminares del Código Civil italiano poseen carácter

---

(42) CARBONE, *ob. cit.*, págs. 7-8.

materialmente fundamental y son obligatorias en la interpretación constitucional (43). Cuando no se encuentren expresamente recogidas por la Constitución o por las leyes ordinarias, hay que tener presente que estas reglas se construyen sobre los textos constitucionales, presumiéndose que implícitamente están en ellos contenidas. Esta última afirmación ha permitido la obtención de reglas y métodos de interpretación como los practicados en EE. UU. por MARSHALL y de modo semejante en otros países.

El carácter imperativo de las reglas de la interpretación constitucional tiende a evitar que el esclarecimiento del sentido objetivo de las normas constitucionales se haga caprichosamente. Esta garantía es explicable, pues quienes interpretan los textos constitucionales tienen que habérselas con un conjunto de palabras que son objetivación de un sentido particular. Ahora bien, la tentación de interpretar el lenguaje-objeto desde el propio punto de vista o conforme a la formación cultural, social y moral del intérprete, puede ser muy grande; por eso, es menester un conjunto de reglas que, al tiempo que sirven de esquemas indicadores, eviten incurrir en el subjetivismo (44).

Aunque la interpretación constitucional es una, no obstante existen diversos métodos para esclarecer el significado de las normas constitucionales. No hay una interpretación histórica de las normas constitucionales, otra gramatical y otra lógico-sistemática, sino una sola interpretación constitucional que analiza los precedentes históricos, examina los debates parlamentarios, fija el significado exacto de las palabras y realiza las operaciones necesarias para establecer el sentido de la norma constitucional como parte componente de un ordenamiento.

Las Constituciones son objetivación, mediante el lenguaje escrito, de un conjunto de significados. Al intérprete se le presenta este lenguaje-objeto y su misión consiste en establecer el sentido precisado con estas palabras. Los textos constitucionales ganarían mucho si se redactasen con dominio suficiente de las palabras, de manera que éstas tuvieran significado unívoco y se empleasen para designar con propiedad los objetos a que se intentan referir (45). Así, pues, el análisis del lenguaje empleado por las Constituciones es una tarea importante y bastará para demostrarlo la disputa

(43) PIERANDRE, *loc. cit.*, págs. 470 y ss. Cfr. los autores allí citados.

(44) "La cosa può essere così prospettata, si cerca di non abbandonare la determinazione al potere puramente discrezionale dell'operatore giuridico, ma di introdurre tra le regole di trasformazione del linguaggio-oggetto una regola o

*un complesso di regole che stabiliscono con criteri oggettivi e contro ilabili come essa debba essere fatta*" (UBERTO SCARPELLI, *Filosofia analitica e giurisprudenza*. Casa Editrice Nuvoletti. Milano, 1953, pág. 87.

(45) SCARPELLI, *ob. cit.*, págs. 84 y ss.

mantenida en EE. UU. entre los partidarios de JEFFERSON y los de HAMILTON con ocasión del establecimiento de un Banco federal. El primero se opuso a ello porque entendía que la Constitución no concedía a la Federación el derecho específico de establecer Bancos, ni siquiera el genérico de establecer sociedades, ya que tales derechos no caían dentro de los poderes enumerados. JEFFERSON interpretaba el artículo I, Sección 8, cláusula 18 de la Constitución subrayando el adjetivo "necessary" y puesto que todos los poderes enumerados podían realizarse sin establecer un Banco se deducía claramente que éste no era "necesario" y por consiguiente no procedía su creación. HAMILTON y sus partidarios resaltaron, en cambio, el adjetivo "proper" indicando que era menester interpretar las palabras "necesarios" y "convenientes" de modo liberal y amplio (*broad construction*), pues aunque el poder para crear un Banco no está incluido entre los enumerados, sin embargo, se desprende de varios de esos poderes, como, por ejemplo, los que se refieren a circulación monetaria y a otras cuestiones financieras, puesto que no se precisa que sea indispensable, sino que basta su conveniencia en cuanto no vaya contra la Constitución (46). Como se ve, son de gran importancia las consecuencias que derivan de la interpretación de las palabras empleadas por los textos constitucionales, sobre todo cuando los preceptos se actualizan para situaciones sociales distintas de aquellas en que se promulgó el Código político, pues entonces las palabras adquieren significado insospechado.

No podemos detenernos aquí a examinar la interesante cuestión si es menester adoptar un lenguaje jurídico (47) que vincule al intérprete; en otros términos: ¿ha de partir siempre el intérprete del presupuesto que la norma constitucional ha de adoptar una terminología jurídica rigurosa? La respuesta —señala GALLONI— es negativa y "esto no tanto por la razón de que la terminología jurídica, como obra de la ciencia en elaboración puede no ser uniforme y completamente segura, sino, sobre todo, por la razón de que el legislador no está realmente vinculado por la ciencia jurídica y por su elaboración conceptual" (48). Como acertadamente escribe LINARES QUINTANA (49), "las palabras que emplea la Constitución deben ser entendidas en su sentido general y común, a menos que resulte clara-

(46) Cfr. MANUEL GARCIA - PELAYO: *Derecho constitucional comparado*. "Manuales de la Revista de Occidente". Madrid, 1950, pág. 270.

(47) Sobre la necesidad de un lenguaje jurídico científico, Cfr. MARIO GALIZIA. *Scienza giuridica e diritto costituzionale*. Giuffrè. Milano, 1952, págs. 52-53; ALEXANDRO GIULIANI: *Contributi ad una nuova teoria pura del diritto*. Giuffrè. Milano, 1954,

págs. 187 y ss. Cfr., además, CARLO LAVAGNA: *Lezioni di diritto costituzionale*. Libreria Scientifica Giordano Pellegrini. Pisa, 1956, págs. 102-103.

(48) GIOVANNI GALLONI: *La interpretazione della legge*. Giuffrè. Milano, 1955, página 47.

(49) LINARES QUINTANA; *ob. cit.*, Tomo II, pág. 474.

mente de su texto que el constituyente quiso referirse a su sentido legal técnico; y en ningún caso, ha de suponerse que un término constitucional es superfluo o está de más, sino que su utilización obedeció a un designio preconcebido de los autores de la ley suprema". Sin duda alguna, los textos constitucionales pueden contener defectos gramaticales, impropiedades, oscuridades e imprecisiones. No obstante, es una exigencia, tanto de seguridad jurídica como de respeto a la supremacía de la Ley fundamental, que el intérprete se esfuerce en hallar el sentido objetivo de las normas constitucionales a pesar de tales efectos e impropiedades. La interpretación constitucional no ha de confundirse con la de los críticos, o la de los comentaristas de la Constitución, ni tampoco ha de identificarse con la interpretación que hace la doctrina. Ciertamente, los constitucionalistas también se esfuerzan en esclarecer el sentido de las normas constitucionales, pero su tarea no está encaminada a la aplicación del precepto, sino a su conocimiento crítico.

El estilo de las Constituciones no tiene particular relevancia para la interpretación constitucional si se toma en su acepción literaria, aunque puede indirectamente influir si lo consideramos desde su particular referencia emocional a un contenido ideológico. Así, pues, existen Constituciones con *pathos* revolucionario junto a otras eminentemente conservadoras, entre las clásicas. Al lado de documentos declamatorios, como la Declaración de derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y del Preámbulo de la Constitución francesa de 1946, tenemos textos sobrios y técnicos como las Leyes constitucionales de 1875. Es curiosa la Carta de Carnaro, redactada por D'Annunzio, documento que merecería un estudio, no precisamente por su valor jurídico, sino por su belleza literaria.

Problema más delicado —sobre todo desde un punto de vista político— es el carácter ficticio o inauténtico de los textos constitucionales. Esto es, cuando la Constitución sirve de máscara para ocultar la distribución real del poder. Estamos así ante una apariencia constitucional como la de los últimos tiempos de la Rusia zarista (50).

(50) Sobre el carácter ficticio de ciertos ordenamientos constitucionales recogemos lo que dice PEREZ SERRANO: "En este aspecto podríamos catalogar la interesante obra de BARTHELEMY titulada *Les Institutions politiques de l'Allemagne contemporaine*. (Alema. París, 1915), pues toda la tesis que allí sustenta el llorado maestro francés es que el constitucionalismo germano representa una completa mistificación, una ficción pura y simple. La realidad, no los textos, era lo que debía hablar. Las Constituciones alemanas (recuérdese la fecha del libro) estaban llenas de *pièges et de chausse-trappes*. La ley fundamen-

tal de Prusia parecía traducción de la belga; pero se añadían vocablos cuyo aspecto inocente encubría intencionadas *arrière-pensées*. Había que desconfiar del juego de incisos insidiosos y del bloque enharinado de los adverbios. En conclusión. Alemania no tenía verdadera democracia, ni constitucionalismo sincero, ni régimen parlamentario, ni libertad; bajo formas aparentemente constitucionales pervivían los principios de la Monarquía absoluta. Es decir, que a juicio del Profesor de París, todo el edificio político de Alemania adolecía de falta de autenticidad, era mera ficción engañosa" (*Las ficciones en el derecho constitucional*. Madrid, 1948, págs. 10-11.

Otra cosa son las ficciones constitucionales. Entiéndese por ficción —como escribe PEREZ SERRANO (51)— “el procedimiento oblicuo de construcción jurídica, renovador en el espíritu, aunque conservador en la forma, mediante el cual y con olvido consciente y no recatado de la genuina realidad, se da por existente lo que no ocurrió, o se da por no sucedido lo que aconteciera, para facilitar así, insensiblemente, el progreso del Derecho en la práctica hasta que las circunstancias permitan una regulación más sincera de la respectiva institución, suprimiendo las transitorias extensiones analógicas que sirvieron de mecanismo instrumental para el noble propósito perseguido”.

La doctrina ha señalado los procedimientos (52) y reglas prácticas de interpretación (53) que en nada se diferencian de los criterios y técnicas utilizados en el campo del derecho privado, de suerte que basta remitirse a los autores que han estudiado el tema de la interpretación en dicho ámbito. Lo mismo ha de decirse de las clases de interpretación (declarativa, extensiva y restrictiva), clasificación tradicionalmente repetida.

Conviene, sin embargo, insistir en que la Constitución ha de interpretarse como conjunto armónico, no contradictorio, aunque la interpretación verbal e incluso la lógico-sistemática condujera a resultado extraño. En efecto, la doctrina ha señalado la contradicción existente, por ejemplo, entre el artículo 49 de la Constitución italiana, que constitucionaliza los partidos políticos, y los artículos 57 y 1 del mismo Código político. El artículo 67 de la citada Constitución estatuye: “Todo miembro del Parlamento representa a la Nación y ejerce sus funciones sin vínculo de mandato”. Ahora bien, ¿corresponde a la realidad esa afirmación? El insigne jurista ANTONIO CICU se plantea este problema, en un fino estudio (54), poniéndolo en duda.

¿Cómo se concilia la afirmación del artículo 67, que excluye todo vínculo de mandato entre el elector y elegido, si por otra parte en el artículo 49 se consagra la existencia de los partidos políticos que son los que manejan efectivamente las elecciones estableciendo un verdadero vínculo de mandato entre el diputado y su partido político? En la Constitución esto no se dice claramente; el artículo 49 habla de la facultad de constituir partidos políticos para *concurrir* (repárese

(51) PEREZ SERRANO, *ob. cit.*, pág. 21.

(52) HENRI LEVY-BRUHL: *La technique juridique*, en “Introduction à l'étude du droit”. Editions Rousseau et Cie. París, 1951, págs. 284 y ss.

(53) VIRGA: *Diritto costituzionale cit.*, páginas 289 y ss.; se refiere a los siguientes criterios: histórico; lógico-sistemático; argumen-

to a fortiori; argumento a contrario; *sedes materiae*; argumento *ab absurdo*; disposiciones combinadas; criterio evolutivo.

(54) ANTONIO CICU: *Quello che la Costituzione non dice*, en “Nuova Rivista di Diritto Commerciale, Diritto dell'Economia, Diritto sociale”. Año II. Fascículos 1-4 (1949) Pisa, págs. 18-19.

en el vocablo) a determinar la política nacional. Este artículo parece —según el citado jurista una repetición del artículo 18 sobre el derecho de asociación. Además, otra paradoja consiste en que el artículo 1 determina que “la soberanía pertenece al pueblo que la ejerce en las formas y límites de la Constitución”. Si esto es así, ninguna fracción del pueblo, ningún partido político, por potente que sea, puede atribuírsela o monopolizar su ejercicio, pues la soberanía pertenece a todos los electores, aunque se hayan inscrito en un partido político.

La aguda comparación que CICU hace entre los preceptos citados de la Constitución italiana parece corroborar, al menos en ese caso concreto, la contradictoriedad entre las normas contenidas en dicha Ley fundamental. Ahora bien, el hecho real que los partidos políticos abusen de su poder vinculando rígidamente con sus instrucciones y órdenes a sus diputados (55) no autoriza para sostener que exista una contradicción entre las normas constitucionales. En primer lugar, la constitucionalización realizada por el artículo 49 de los partidos políticos no implica el reconocimiento de las prácticas abusivas por ellos efectuadas. El artículo 49 habla para “concurrir con método democrático” y no parece democrática la práctica de limitar la libertad del diputado mediante las órdenes e instrucciones del comité directivo de su partido. Cabe siempre regular concretamente, mediante leyes correspondientes, la actuación de los partidos políticos, de manera que no vulneren los principios democráticos-liberales. En segundo lugar, el artículo 49 no es una repetición del 18 (que reconoce el derecho de asociarse libremente), puesto que los partidos políticos son asociaciones particulares cuya importancia y eficacia en el Estado contemporáneo exige una norma que los regule. Por otra parte, no es el partido en cuanto asociación el único aspecto que en él se encuentra, pues es posible —como señala VIRGA— (56) contemplar en él, además, estas importantes facetas: el partido como órgano; el partido como institución y el partido como elemento del sistema de gobierno. Por último, parece que tampoco existe contraposición entre el artículo 1 y el 49, pues la adscripción de la soberanía al pueblo es una afirmación política —jurídicamente sólo puede hablarse de soberanía del Estado— que no excluye en modo alguno la actividad de los partidos con tal de que se ajusten en su actuación a las reglas del método democrático. (57).

(55) PAOLO BISCARETTI DI RUFFIA: *Su alcune recenti procedure e tendenze contrarie al principio dell'irresponsabilità politica parlamentare*, en “Rassegna di Diritto pubblico”, abril-junio. Napoli, 1947, págs. 75 y ss.

VIRGA, *Diritto Costituzionale*, cit., págs. 140 y ss.

(56) PIETRO VIRGA: *Il partito nell'ordinamento giuridico*. Giuffrè. Milano, 1948.

(57) Caso semejante al considerado en la

En la interpretación constitucional, por lo tanto, debe mantenerse, como presupuesto indiscutible, el carácter armónico de las normas contenidas en la Constitución, incluso en aquellas normas fruto del compromiso que parecen inspiradas por principios políticos contrapuestos (58). Lo que no puede hacerse —como hace CICU— es contrastar dos normas constitucionales interpretando una de ellas, el artículo 67, a tenor de su sentido objetivo, y la otra, el artículo 49, no según su significado objetivo, sino según las prácticas abusivas que se apartan de él contradiciendo el significado del “método democrático”. Comparando ambos preceptos conforme a su correspondiente sentido objetivo no se encuentra contradicción alguna entre ellos (59).

---

Constitución italiana, presunta contraposición entre los artículos 49, y 67 y 1 se ha planteado en la Ley fundamental de Bonn entre el artículo 21 y el 38. Cfr. FRIEDRICH AUGUST FREIHERR VON DER HEYTE: *Freiheit der Parteien*, en NEUMANN - NIPPERDEY-SCHEUNER, *Die Grundrechte Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte*. Duncker & Humblot. Berlín, 1954, pág. 502 (en notas).

(58) Justamente sostiene LINARES QUINTANA: “La Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico en el cual el significado de cada parte debe determinarse en armonía con el de las partes restantes; ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de la ley suprema” (*ob. cit.*, Tomo II, pág. 479).

(59) Una forma especial de interpretación que tiene cierto interés en el campo del Derecho Constitucional y que aquí no vamos a considerar, es la interpretación analógica. VIRGA distingue la interpretación analógica de la extensiva de este modo: mientras en esta última la extensión de la norma se produce en

virtud de un principio hermeneútico obtenido de la misma norma, en la analogía la extensión deriva de un principio exterior a la norma y que constituye por sí mismo una entidad normativa. (*Diritto costituzionale*, cit., pág. 291). La doctrina considera unánimemente estos tres requisitos indispensables para aplicar la analogía: a) falta de norma expresa que regule el caso contemplado; b) semejanza notable; c) carácter no excepcional de la norma (la analogía se excluye en las normas penales y en las que hacen excepción a reglas generales).

Mediante la integración analógica se colman las llamadas lagunas de la ley, pues por razones obvias hay que admitir la plenitud del ordenamiento constitucional. Sobre la cuestión de la analogía en el derecho constitucional, aparte de la bibliografía citada por VIRGA, Cfr. GUSTAV SEIDLER: *Grundzüge des allgemeinen Staatsrecht*. Manzche Verlagsbuchhandlung Wien, 1929, págs. 211 y ss. CARBONE, *ob. cit.*, págs. 42 y ss. GALIZIA, *ob. cit.*, páginas 70-71. Cfr., además, LÜCHINGER, *ob. cit.* (*Das Analogieverbot als Folgerung aus dem föderalistischen Prinzip*, pág. 162 y ss.); *Das Analogieverbot als Folgerung aus dem reichstaatlich-liberalen Prinzip* (pág. 184).