

UNA RECIENTE APORTACION DE LA DOCTRINA ITALIANA A LA TEORIA DE LA CONSTITUCION: LA «INGENIERIA CONSTITUCIONAL»

POR

PABLO LUCAS VERDU

Catedrático de Derecho Político
Vicerrector de la Universidad Complutense de Madrid

I. EL PROBLEMA CONCEPTUAL DE LA INGENIERIA CONSTITUCIONAL

Aun corriendo el riesgo de incurrir en alguna exageración o inexactitud, podemos afirmar que las recientes discusiones y propuestas sobre el contenido y caracteres de la llamada ingeniería constitucional son hallazgo típico de la doctrina italiana contemporánea.

Conviene que precisemos esta, tal vez, rotunda afirmación.

El hallazgo italiano de la ingeniería constitucional confirma la larga tradición de su preocupación por los temas candentes, teóricos y prácticos del Derecho constitucional. Desde la fundación de las primeras cátedras de la disciplina en universidades del norte de Italia a finales del siglo XVIII y de las primeras explicaciones de Giuseppe Compagnoni di Luzzo, pasando por la fundación de la Escuela de Derecho Público italiano con V. E. Orlando y el manejo del método técnico-jurídico hasta las recientes aplicaciones del uso alternativo del Derecho al campo constitucional, han transcurrido muchos años, se han vivido experiencias político-constitucionales diversas: unidad italiana, monarquía constitucional, monarquía parlamentaria, dictadura fascista, república demoliberal más o menos socializada.

Establecida la escuela italiana del Derecho público y predominando el método técnico-jurídico con variantes interesantes: institucionismo de Santi Romano, aportaciones de C. Mortati y otros, ello no fue óbice para que la atención a los datos políticos complementarios no fuesen desdeñados, pese a los obstáculos que experimentaron quienes, como Gaetano Mosca, se afanaron con obras y puntos de vista interesantes, todavía sugerentes, en cultivar la ciencia política.

La fuerza expansiva del método técnico-jurídico a la que se refirió Capograssi¹ no impidió que los constitucionalistas italianos atendiesen a la insti-

¹ Giuseppe Capograssi, *L'ultimo libro di Santi Romano*, en «Rivista trimestrale di Diritto pubblico», año I, 1951, págs. 68 y sigs. Cfr. las precisiones que hago sobre la tendencia expansiva del método y sistema técnico-jurídicos referida a la crítica que Capograssi

tución en cuanto ente o cuerpo social (Romano); a la Constitución en sentido material como resultado de las fuerzas políticas (Mortati); al análisis del *indirizzo politico* (Crisafulli); a la referencia de la efectividad en cuanto condición sociopolítica para el cumplimiento de las normas constitucionales (Spagna Musso), etc., y esto sin olvidar los intentos esporádicos y sofocados por el citado método de la dirección realista, influida por los sectores contemporáneos y seguida, entre otros, por Ferraciu, Siotto Pintor y Forti a principios de siglo.

Lo que interesa es que *la reciente consideración de la ingeniería constitucional es una compensación sociopolítica a las tendencias expansionistas del método técnico-jurídico concebidas como simple jurisprudencia de conceptos.*

En efecto, en la medida que la ingeniería constitucional atiende a los factores político-sociales que interfieren el juego de las normas e instituciones constitucionales, en tanto que tiene presentes las respuestas y requerimientos del Estado-comunidad, considera a la Constitución no sólo como un conjunto normativo e institucional estático, sino dinámico, pero esa dinamicidad depende estrechamente de la presencia y acción de las fuerzas políticas, de la educación cívica, del sentimiento constitucional, de la adhesión, desilusión o desvío del pueblo respecto a la clase política, de la crisis social, política y económica y de tantos elementos sociales que no pueden reducirse enteramente a magnitudes normativas e institucionales manejadas por el método y sistema técnico-jurídicos.

Ahora bien, el hallazgo italiano de la ingeniería constitucional no significa que carezca de antecedentes. Nada o casi nada se plantea originariamente, totalmente *ex-novo*, en el mundo jurídico político. Lo que interesa es la *originalidad* en el sentido de oportunidad, intensidad y alcance y, aún más, de matices estéticos —a que tan propensa es la cultura italiana— del fenómeno.

No hace falta exponer una larga serie de nombres ilustres que, aun no empleando la denominación ingeniería constitucional —dicho sea de paso, que parece evocar contenidos de sociología positivista y/o tecnocrática—, tuvieron en cuenta sus contenidos y aplicaciones.

En el mundo antiguo es fácil espigar en las obras de Aristóteles y Polibio consideraciones interesantes sobre el funcionamiento adecuado de las instituciones para conseguir la estabilidad y bienestar de las comunidades políticas en sus correspondientes obras. Igualmente cabe encontrar sugerencias anticipadoras en el genial y atrevido *Defensor pacis*, de Marsilio de Padua, en tiempos medievales.

En los escritos de Maquiavelo abundan observaciones y juicios oportunos. Cosa natural en un hombre tan perspicaz, examinador de la realidad política de su tiempo cuando Italia era el epicentro de la política occidental.

Más bien como arquitectura constitucional puede considerarse gran parte de la obra del abate Sieyés, artífice constitucional, pero atento a los aspectos funcionales del ordenamiento básico. Precisamente en Sieyés se advierte la huella del filósofo y matemático Spinoza, como demostró Georges Pariset².

hace de la aportación de Santi Romano en mi libro *Curso de Derecho político*, vol. I, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1976, págs. 127 y sigs.

² Georges Pariset, *Études d'histoire révolutionnaire et contemporaine*, en «Société d'Édition Les Belles Lettres», París, 1929, págs. 1-13. Sostiene Pariset: «Car Sieyés a chan-

Igualmente otros constitucionalistas posteriores, como Benjamin Constant, Ramón de Salas y Pellegrino Rossi, abundaron en apreciaciones, sugerencias y críticas acerca del conveniente funcionamiento de las instituciones constitucionales.

En la edad contemporánea las consideraciones de Redslob sobre la esencia y caracteres del parlamentarismo, su funcionamiento, la distinción entre el parlamentarismo auténtico e inauténtico y la teoría sobre la racionalización del poder de Boris Mirkine-Guetzevitch se inscriben en el cuadro de lo que actualmente la doctrina italiana denomina ingeniería constitucional.

Ya en nuestros días el famoso voto constructivo de censura, recogido en la *Ley Fundamental de Bonn*, fue imaginado por el profesor Hans Nawiaski con el propósito de estabilizar el ejecutivo ante sorpresivas prácticas desequilibradoras por parte de las asambleas parlamentarias.

No es menester insistir. En cada momento importante de la vida política de un pueblo se ofrecen variadas propuestas, planes y programas sobre la arquitectura y funcionamiento de las estructuras que han de regir la convivencia: tipo y caracteres de su constitución, organización y juego de las instituciones y órganos que diseña. Asimismo se lanzan advertencias sobre lo que Alexander Hamilton, uno de los padres fundadores de los Estados Unidos, llamó *improper channels of government* para salvaguardar al país de los errores o defectos que pueden entorpecer la marcha conveniente de la maquinaria estatal.

Ahora bien, cuando después de un período suficientemente largo de vigencia de un texto constitucional, cuando tras el gobierno ininterrumpido, con distintas combinaciones, de una formación política que coincide con una crisis socioeconómica generalizada que rebasa ampliamente los límites nacionales y aún se perciben síntomas significativos no sólo de cambio político, además de cambio de todas las estructuras subyacentes e impulsoras de la vida política, la inquietud afecta a los especialistas del Derecho constitucional. Encarándose con la carta constitucional, se plantean la cuestión de su congruencia con la realidad político-social correspondiente, y entonces unos proponen la reforma de partes de la Constitución y otros la incorporación de instituciones que se consideran fueron efectivas en el extranjero, y hay quienes se limitan a sugerir el potenciamiento, o perfeccionamiento, de órganos e instituciones contempladas en la Constitución sin necesidad de modificarla, porque, según ellos, aquéllas contienen virtualidades aún no desarrolladas y que conviene aplicar.

Esto es lo que ocurre en Italia después de treinta años de vigencia de la Constitución republicana, cuya experiencia justamente se puede considerar como excelente laboratorio de la política occidental.

Tras el ventenio fascista, Italia inauguró una República democrática fundada sobre el trabajo, con una estructura regionalista basada en el reconoci-

gé, malgré les apparences inmutables des principes qu'il excellait à formuler en apotegmes, et il n'est pas toujours original bien qu'il aimât à donner l'illusion qu'il trouvait dans les profondeurs de sa pensée politique tous les éléments des constitutions dont il voulait doter la France. Il est permis de supposer que Spinoza a contribué à la formation des théories constitutionnelles de Sieyès» (págs. 1-2).

miento del pluralismo político-social ajustado a un Estado de Derecho y a un régimen demoliberal que descansa en el neocapitalismo.

Esto es lo que se desprende de la *Constitución italiana de 1947*, cuya aplicación en punto a la completa articulación regional se demoró mucho tiempo, sin olvidar la inaplicación de algunos artículos relativos a la huelga y a los sindicatos.

Lo importante ha sido el juego de las fuerzas políticas, dominado por la hegemonía de la Democracia Cristiana, que ha gobernado hasta nuestros días con diversas formulaciones y combinaciones con otros partidos menores. A ello hay que añadir la corrupción administrativa, la crisis económica, la desvalorización del Parlamento a expensas del consenso entre la DC y el PCI, las crisis continuadas de los gabinetes gubernamentales provocadas por el disenso entre los partidos dominantes y fuera de la sede parlamentaria, es decir, sin que el gabinete tuviese que dimitir debido a la pérdida de la confianza o la censura ejercida en las cámaras.

En los momentos en que escribo este artículo (finales de julio de 1979), el secretario general del PSI ha renunciado a formar Gobierno ante los insuperables reparos esgrimidos por la DC. Si con motivo de las elecciones generales se planteó la problemática de la ingeniería constitucional³ proponiendo variadas soluciones, retoques, modificaciones, etc., como veremos, de ingeniería constitucional encaminadas a consolidar la República, remedios *a posteriori*, ahora parece que la crisis profunda de la clase política italiana (Gobierno y oposición), combinada y agravada con las otras crisis (económica y moral), no podía superarse sólo con medidas técnicas de ingeniería constitucional *ex post facto*. Se habla ya de la Segunda República italiana, y ello supone un replanteamiento no sólo técnico, sino instrumental de las estructuras constitucionales mediante la terapia ingenieril. Urge regenerar toda la clase política implicada. Tarea ardua, pues los principales partidos están obligados a dar ejemplo democratizando sus estructuras internas y comportamiento, limpiando sus cuadros de gentes incapaces de un honesto y correcto juego democrático.

El tema no es sólo específicamente italiano, lo es también a nivel europeo. Como bien dice Luigi Compagna⁴, la ingeniería constitucional no es sólo el argumento de la octava legislatura italiana, también ha de considerar su conexión con Europa en los ámbitos económico, regional y agrícola. Por eso es deseable que los ingenieros constitucionales superen la esfera inferior de mecánica organizativa y de procedimiento, alienten los *europartidos* para alcanzar un Gobierno que gobierne, un Parlamento que oriente y controle y para acortar el abismo existente entre los partidos y los ciudadanos.

Como se ve, el tema es aplicable también a España. Bueno será tomar nota de lo que ha sucedido en Italia, después de treinta años de democracia parlamentaria dominada por la DC, para aplicar tempestivamente los remedios de ingeniería constitucional antes de que sea demasiado tarde.

³ Varios autores, *Ingegneria costituzionale per la nuova legislatura*, a cura di Enrico Cuccodoro, *Estratto da Parlamento*, núms. 1, 2, 3, Roma, 1979.

⁴ Luigi Compagna, *Dai «partiti» agli «europartiti»*, en «Ingegneria costituzionale», cit., páginas 16-17.

¿En qué consiste la ingeniería constitucional?

Los especialistas italianos —juristas y políticos— que se han enfrentado con el asunto no ofrecen un concepto suficientemente expresivo y sintético. Parece que lo dan como sobreentendido y, a lo sumo, se contentan con suministrar una serie de notas que, conexionándolas sistemáticamente, arrojan una idea relativamente aceptable sobre lo que consiste. Veamos.

Para Umberto Terracini⁵, la ingeniería constitucional toma muchos elementos del pasado, en la medida que la entiende como el ordenamiento, el sistema de los diversos órganos mediante los cuales se expresa el poder público en sus varias manifestaciones y en la exteriorización de sus objetivos.

La descripción es vaga. Su autor apunta que arranca del pasado, pero éste, a juicio de Vittorio di Ciolo⁶, retorna como en la fórmula de Giambattista Vico de los *corsi e ricorsi*.

La ingeniería constitucional no debe ser una teoría constitucional de laboratorio, sostiene Oscar Luigi Scalfaro⁷, opinión que corrobora Carlo Lavagna⁸ cuando dice que se yerra siempre cuando se hace apartándose de la realidad social a base de extrapolaciones teóricas, como sucedió con la *Constitución de Weimar*.

Acaso una *microingeniería constitucional* podría servir, pero antes deberá atravesar una fase cultural y de examen muy meditado para llegar a la fase política y operativa. La ingeniería constitucional deberá atender a aspectos marginales que no afecten a la estructura fundamental de la Constitución.

Las perplejidades sobre la utilidad de la ingeniería constitucional emergen también en las opiniones de Vittorio Frosini⁹ cuando escribe que duda sobre la utilidad de tal ingeniería, concebida como ilusión legislativa, o sea, como sustitutivo de una técnica de composición de las concretas fuerzas políticas en contraste o en concurrencia.

La tarea de un técnico de problemas constitucionales estriba en realizar una fórmula adecuada que exprese una realidad política cambiada cuando ésta entra en conflicto con el fantasma de la normativa jurídica.

Frosini distingue dos tipos de ingeniería constitucional: uno que se apoya en el *método textual*, encaminado al manejo de las normas constitucionales creando otras nuevas interpretativas, o mediante sentencias también interpretadoras, iniciativa legislativa regional y decisiones de la Corte constitucional.

El otro tipo consiste en el *método contextual*, se mueve en el conjunto, en el contexto social dentro del cual vige y vive la Constitución. Es el método al que recurren los partidos y sindicatos. Es obvio que el uso del método textual aislado o en contra del contextual es insuficiente.

Abundan también las dudas y/o reparos sobre la eficacia de la ingeniería constitucional. Luciano Pellicani¹⁰ lo indica porque aquélla no puede eliminar

⁵ Umberto Terracini, *Da quel modello dei deputati costituenti*, ob. cit., pág. 14.

⁶ Vittorio di Ciolo, *Altre proposte ed altri rischi*, ob. cit., pág. 14.

⁷ Oscar Luigi Scalfaro, *Contro talune teoriche costituzionali di laboratorio*, ob. cit., página 7.

⁸ Carlo Lavagna, *Sofisticare le istituzioni non serve alla governabilità*, ob. cit., pág. 11.

⁹ Vittorio Frosini, *Strutture costituzionali e tipi d'ingegneria*, ob. cit., pág. 7.

¹⁰ Luciano Pellicani, *Urge fantasia nel curare i partiti*, ob. cit., pág. 11.

los vicios de la clase política ni suprimir la polarización ideológica, aunque, desde luego, eleve el rendimiento de la maquinaria gubernamental. Enzo Cheli¹¹ no cree en su carácter terapéutico, e incluso piensa que puede agravar la crisis política; el citado Di Ciolo¹² muestra también escepticismo sobre su utilidad práctica, y Domenico Fisichella¹³ afirma que si por un lado es bueno que la clase política se decida a afrontar los problemas de ingeniería constitucional, piensa que se trata de momentos ocasionales motivados por las elecciones y, sobre todo, la ingeniería electoral no servirá para nada si no se toman posiciones sobre la «cuestión comunista» y si las fuerzas políticas no logran un consenso de base acerca de los fines esenciales de la acción política.

Para Gian Franco Ciaurro¹⁴, la ingeniería constitucional ha de ser *funcional* y ha de coordinar la normativa comunitaria europea con la nacional y la regional, para evitar que la legislación nacional se superponga a otras fuentes normativas reconstituyendo el antiguo monopolio legislativo del Parlamento. Es menester articular modelos institucionales capaces de construir un sistema legislativo armónico que evite la multiplicación de centros de producción de normas suscitando situaciones de incertidumbre y falta de homogeneidad jurídica.

Urge, pues, un esfuerzo imaginativo y de ingeniería constitucional para crear síntesis políticas unitarias en sede europea, nacional y local.

No podemos extendernos en las diferentes propuestas que los constitucionalistas y parlamentarios italianos hacen en el escrito citado para mejorar el funcionamiento de las instituciones de la República. Unas son de tipo institucional, que exigen la reforma de la carta fundamental: supresión del Senado y del Consejo Nacional de Economía y del Trabajo; otros de reforma electoral: establecimiento del sistema electoral mayoritario; algunas de reforma parlamentaria potenciando al Parlamento, al Gobierno y al presidente de la República. Igualmente se propone el perfeccionamiento del sistema de partidos y el replanteamiento de los grupos intermedios, sin olvidar el reconocimiento del papel político de los sindicatos. Cuando la democracia italiana sufre una crisis indudable, cuando el Estado-comunidad no encuentra respuestas satisfactorias por parte del Estado-aparato proliferan las propuestas de reforma. Algunas son puros arbitrios con escasa posibilidad de éxito, otras —las menos— suponen un cambio profundo de la infraestructura política y socioeconómica que el sistema establecido se encargará de entorpecer o, si es el caso, tergiversará. En el fondo, ocurre que la imaginación político-jurídica burguesa, que edificó la arquitectura del Estado demoliberal basado en el capitalismo, ahora intenta acomodarla al neocapitalismo, y parece haber agotado sus recursos.

La ingeniería constitucional, en el nivel presente, ha de esforzarse no sólo en aplicar, con nuevo alcance y sentido, las instituciones del Estado: elecciones, asambleas representativas, control parlamentario, control de constitucionalidad, papel de los derechos y libertades públicas ajustándolas al Estado democrático de Derecho; igualmente ha de penetrar y reajustar el sistema de

¹¹ Enzo Cheli, *Sbloccare il sistema senza geometrie inggegeristiche*, ob. cit., pág. 14.

¹² Di Ciolo, *Altre proposte*, cit., pág. 14.

¹³ Domenico Fisichella, *Fini politici e strumenti elettorali*, ob. cit., pág. 17.

¹⁴ Gian Franco Ciaurro, *Per l'ottava legislatura vecchi e nuovi problemi*, ob. cit., pág. 12.

partidos: vida y funcionamiento internos democráticos, fenómeno de las corrientes internas (sobre el cual la doctrina italiana ha aportado sugerencias estimables), las fuerzas sindicales reconociendo su papel político que, con todo, no los confunde con los partidos y, por último, no ha de olvidar que el Estado, como estructura de la convivencia política occidental, se ha quedado chico y está condicionado por el paso a estructuras supranacionales y por la poderosa presión de las multinacionales.

El tema de la ingeniería constitucional vimos que no es nuevo. Los constitucionalistas clásicos, Constant, Rossi y Ramón de Salas, conocieron sus objetivos bajo la rúbrica de *política constitucional*, denominación que aventaja a ingeniería constitucional en dos cosas: *a)* comprende aspectos éticos y sociológicos, complementarios de las estructuras constitucionales que toda política abarca, y *b)* no incurre en los eventuales riesgos tecnocráticos que tal vez roza la expresión ingeniería constitucional.

Considero superfluo insistir en que toda política (ingeniería, en sentido nuevo) constitucional ha de ser no sólo consideración estática o examen arquitectónico, sino que además debe afrontar los aspectos funcionales característicos de toda dinámica política.

Si ahora nos decidimos a dar un concepto forzosamente descriptivo de la ingeniería (política) constitucional, podemos afirmar que consiste en *«aquella parte práctica de la Teoría de la Constitución, que estudia la estructura y funcionamiento de las instituciones y órganos que configuran el poder público y los derechos y libertades fundamentales diseñados en la Constitución, cuyo propósito estriba en perfeccionar o aplicar eficazmente la organización y marcha de tales órganos e instituciones y la efectividad de tales derechos y libertades para que cumplan sus objetivos»*.

No añadimos los aspectos del hallazgo y/o trasplante de órganos, instituciones, técnicas y nuevos derechos y libertades que sean eficaces para perfeccionar el funcionamiento del orden constitucional, porque me parece que están implícitos en la precedente descripción.

II. LUGAR DE LA INGENIERIA CONSTITUCIONAL EN EL AMBITO DE LA TEORIA DE LA CONSTITUCION

Hemos visto en la descripción anterior que la ingeniería constitucional es una parte práctica de la Teoría de la Constitución. Conviene aclararlo.

Como es sabido, la Teoría de la Constitución surgió en la Alemania weimariana, en 1928, con la aparición de las conocidas obras de Schmitt, Smend y de los comentarios que suscitaron. La autoconciencia de la Constitución apareció en momentos críticos del Estado liberal de Derecho. Los escritos posteriores de los suizos Schindler, Kaegi y Haug se inscriben en momentos previos y coetáneos a la segunda guerra mundial, y se esforzaron en reivindicar la fuerza normativa de la Constitución conectándola con la realidad social.

Como en diversas ocasiones he descrito y analizado el caso, me ahorro repeticiones molestas sobre el significado y alcance de la aparición de la Teoría de la Constitución. Sólo me interesa reiterar mi tesis de que la Teoría de la

Constitución, sin prescindir de las observaciones y desarrollos realizados en la inmediata posguerra por Friedrich, Loewenstein y Hermens, muy atentos a recoger los datos político-sociales, aparece como dogmática del Derecho constitucional¹⁵.

Ahora bien, si decimos que la ingeniería constitucional encuentra su lugar adecuado dentro de la Teoría de la Constitución y ésta, a nuestro entender, es dogmática constitucional, ¿cómo conectar tratamientos dogmáticos, técnico-jurídicos, con otros de carácter funcional y práctico?

La objeción se desvanece si recordamos que, a nuestro juicio, la ingeniería constitucional es una *parte práctica* de la Teoría de la Constitución. No es posible una ingeniería constitucional ignorando las construcciones jurídicas de la dogmática. Podrá aquélla corregir y perfeccionar la dogmática, pero esta última es menester para no incurrir en simples arbitrios o echar mano a recursos artesanales.

Además, la moderna Teoría de la Constitución, completada con la atención que presta a los factores político-sociales, no encuentra dificultades para que dentro de ella, como sector práctico, se albergue la ingeniería constitucional.

De otro lado, la ingeniería en cuanto política constitucional puede corregir las posibles tentaciones a convertir la Teoría de la Constitución en jurisprudencia conceptual.

Los continuadores y renovadores alemanes de la Teoría de la Constitución han tenido muy en cuenta la argumentación anterior a la vista de la experiencia política norteamericana. Así, por ejemplo, Ferdinand Hermens¹⁶ se ha preocupado en la versión alemana de su obra, publicada antes en los Estados Unidos, como hicieron por su parte Friedrich y Loewenstein, en señalar los aspectos funcionales de la democracia y en asegurar su estabilidad.

La ingeniería constitucional en cuanto política constitucional, en la medida que es parte práctica de la Teoría de la Constitución, se aferra en estudiar los engranajes de la maquinaria del Estado-aparato de la democracia y su correlación con los requerimientos del Estado-comunidad. No es tarea meramente descriptiva, es operativa en la medida que ofrece soluciones de recambio, de perfeccionamiento.

Cuestión distinta es si los recursos de la ingeniería constitucional actual son suficientemente eficaces para lograr que el rodaje de las instituciones democráticas sea satisfactorio. ¿Puede la ingeniería constitucional presente ser la terapia adecuada para sanar al Estado de Derecho contemporáneo basado en el neocapitalismo?

Puesto que la crisis de este Estado: Gobierno, Parlamento, representación y partidos brota de una crisis internacional que afecta a los planos socioeconómicos, morales, individuales y familiares, la respuesta es más bien pesimista.

La ingeniería constitucional concebida como terapia, en definitiva, como política constitucional, no puede desdeñar, desde luego, el variado instrumental de que dispone, pero las causas de la desestabilización crítica que atraviesa la

¹⁵ Cfr. Pablo Lucas Verdú, *Curso de Derecho político*, vol. II, 2.ª ed., Tecnos, Madrid, 1977, págs. 410 y sigs.

¹⁶ Ferdinand A. Hermens, *Verfassungslehre*, 2.ª ed., Westdeutschen Verlag, Köln und Opladen, 1968, Vorwort, pág. V.

comunidad política occidental son muy profundas. Sólo arrancando de un perfeccionamiento moral del hombre y de la clase política cabe, con el concurso instrumental de la ingeniería constitucional, mejorar las estructuras de la convivencia política.

Esto requiere una revolución social, una modificación profunda de las estructuras sociales conforme a la ética y a la libertad. Esta idea la expresa muy bien Tierno Galván cuando afirma: «No hay socialismo sin revolución. No hay revolución sin moral personal, sin trabajo y sin entusiasmo por la libertad.»

Si los recursos de la ingeniería constitucional se aplican conforme a ese principio-guía, cabe alcanzar el éxito no inmediato. Se logrará con el tiempo. No es posible resolver automáticamente una crisis global, intensa, que data de mucho tiempo y que afecta a todas las estructuras y que empieza con el mismo hombre. Por eso es menester la revolución social con moral personal y con entusiasmo por la libertad.

Las estructuras político-constitucionales se han anquilosado porque funcionan —y funcionan mal— al servicio de oligarquías y enmascarando injusticias. La clase política en cuanto oligarquía es inmoral, aunque se salven individualidades, pero el conjunto es deshonesto: el pueblo está desencantado, alienado, y en tales condiciones no puede darse entusiasmo por la libertad, ya que el hombre, como expresó Rousseau, nace libre, pero en todas partes está encadenado.

El manejo de los instrumentos y técnicas ingenieriles aplicadas al orden constitucional ha de inspirarse en alguna idea y ha de responder a una finalidad. Si la idea inspiradora justifica el sistema establecido y su finalidad estriba en reproducirlo, entonces la inestabilidad y la crisis continuarán, porque las injusticias producen desórdenes a la larga, porque el neocapitalismo engendra esas injusticias y lleva al desorden, y no cuadra ni con la moral personal ni con el entusiasmo por la libertad.

Por otro lado, toda ingeniería constitucional concebida como política ha de tener muy presente el cambio constitucional, y ha de procurar que exista la mayor congruencia entre la normatividad y la realidad constitucionales.

Sector importantísimo de la Teoría de la Constitución es el dedicado a los cambios constitucionales, y entre ellos son significativas las mutaciones constitucionales (*Verfassungswandlungen*), cuya naturaleza y caracteres no vamos ahora a analizar. Frosini¹⁷ alude a un caso reciente de mutación constitucional provocado por los partidos cuando obligaron a dimitir al presidente de la República elegido por el Parlamento (caso Leone), contribuyendo a modificar tácitamente la Constitución.

Mauro Mellini¹⁸ sostiene que la ingeniería constitucional es un término que se ajusta más a lo que ha sucedido en los años pasados de la historia vivida por la República italiana hasta hoy respecto a lo que probablemente queda por hacer o que se desea que debe hacerse.

Acaso —continúa— la ingeniería constitucional, en una acepción no be-

¹⁷ Frosini, *ob. cit.*, pág. 7.

¹⁸ Mauro Mellini, *Passare dalla seconda Repubblica alla prima Repubblica*, *ob. cit.*, página 19.

névola del concepto, es probablemente aquélla que construyó una Constitución que, de hecho, es hoy claramente distinta y contrapuesta a la prevista por la Carta de 1948. Puede decirse que se han dado una serie de modificaciones y de desnaturalizaciones de la Constitución. Se ha pasado a la *Segunda República* sin haberse realizado plenamente la *Primera República*.

Coincide con el autor anterior, Michelle Cifarelli¹⁹. A su juicio, la ingeniería constitucional, aparte de procurar la plena actuación de las normas fundamentales, debe facilitar el retorno a la Constitución, ya que se ha operado una inversión de la misma. Así ha ocurrido respecto a las regiones. Se han desnaturalizado. Se han convertido en casi potencias autónomas, de modo que intentan disponer de competencias exteriores propias de estados miembros de una confederación.

Por último, Giampiero Orsello²⁰ sostiene que el problema no es de carácter institucional y no se arregla con modificaciones constitucionales, sino de naturaleza política, de suerte que sólo puede resolverse con soluciones de índole política, que están en manos de los electores simultáneamente a su primer voto en las elecciones europeas.

Según él, la Constitución republicana, que ha cumplido treinta años, no ha sido superada; posee una rica carga vital que debe realizarse.

III. OBJETIVOS Y UTILIDAD DE LA INGENIERIA CONSTITUCIONAL

De la descripción que hemos hecho de la ingeniería constitucional se desprenden coherentemente sus objetivos y utilidad.

En efecto, en tal descripción se alude como propósitos suyos perfeccionar o aplicar eficazmente la organización y marcha de los órganos e instituciones fundamentales para que cumplan sus objetivos. Añadamos que la ingeniería constitucional se plantea el hallazgo o trasplante de órganos, instituciones y técnicas que parezcan eficaces para perfeccionar el funcionamiento de aquellos órganos e instituciones. Además, sus propósitos se aplican a la consecución de la efectividad y plenitud de los derechos y libertades básicos (cf. art. 9, 2 de la Constitución).

La utilidad de la ingeniería constitucional se infiere del hecho que es un sector práctico de la Teoría de la Constitución: teoría y práctica armonizan y se complementan, en tanto que la ingeniería constitucional no es un autofín. Requiere una fundamentación doctrinal para no degenerar en mero arbitrio. De otro lado, la Teoría de la Constitución corrobora la exactitud de sus análisis en la comprobación práctica. Las realizaciones prácticas que alcanzan éxito arrancan de sólidas bases doctrinales, y las argumentaciones que no logran con el tiempo aplicación afortunada descubren sus débiles fundamentos.

La ingeniería constitucional no es simple reformismo. El reformismo puede manifestarse como tendencia política, en cuyo caso los recursos ingenieriles se-

¹⁹ Michelle Cifarelli, *Rispetto pieno della Costituzione, senza tabù*, ob. cit., pág. 23.

²⁰ Giampiero Orsello, *Quest'evidente crisi di passaggio tra equilibri diversi*, ob. cit., página 21.

rían una parte técnica subordinada que encaja con los presupuestos ideológicos y sociales de esa tendencia, o aparece como reforma, o reformas, de la Constitución, y entonces están previstas por el mismo ordenamiento en cuanto procedimientos prefijados a las que tales modificaciones han de ajustarse.

Por las mismas razones, la ingeniería constitucional no se agota en la reforma electoral. Sobre las reformas electorales decía Orlando, a quien recuerda Francesco Cosentino²¹, que las constituciones, por buenas que sean, pueden corromperse cuando se apoyan en leyes electorales pésimas y viceversa. Esto no significa que las técnicas de la ingeniería constitucional no deban aplicarse a la legislación electoral.

La ingeniería constitucional se pone al servicio tanto de la reforma constitucional como de la electoral. Contiene un conjunto de recursos instrumentales aprovechables por entrambas reformas.

Hay que precaverse frente a la creencia de que el trasplante de determinados instrumentos, característicos de otros países, puedan resolver automáticamente los males o defectos del propio ordenamiento constitucional. Esto no significa que dicho ordenamiento sea siempre refractario a alojar esos institutos²².

No olvidemos que la ingeniería constitucional, en cuanto política constitucional, se caracteriza por las notas de prudencia, oportunidad, tempestividad y observación ponderada del resultado positivo logrado por los institutos que se pretenden incorporar. Si la comprobación ajena es positiva y si se advierte con alguna certidumbre que el ordenamiento propio no rechazará ese trasplante, no caben objeciones en contra.

La ingeniería constitucional ha surgido de la experiencia conjunta de ordenamientos similares con evoluciones semejantes ante problemas en gran medida comunes. El conocimiento del Derecho constitucional comparado es imprescindible para calibrar el fenómeno de la incorporación de institutos ajenos, que, por lo demás, pueden matizarse o acomodarse para que rindan eficazmente en el nuevo medio donde deberán operar.

Insistamos en que la ingeniería constitucional —pese a su sospechosa denominación— no es ni debe ser conjunto de medidas tecnocráticas.

La tecnicidad de sus recursos no empieza, se mueve y acaba en ellas mismas. Son recursos instrumentales al servicio del perfeccionamiento y eficaz funcionamiento de todo el ordenamiento constitucional.

El ordenamiento constitucional se inspira en una ideología, se articula mediante normas e instituciones según una organización y se apoya en una estructura socioeconómica. Ideología, organización y estructura socioeconómica son los tres elementos que sintetiza la fórmula política de una Constitución. A mayor abundamiento, el ordenamiento constitucional tiene carácter teleológico: apunta a unos objetivos determinados que nuestra Constitución de 1978 enuncia principalmente en su Preámbulo y en su Título preliminar.

Así, pues, las técnicas de la ingeniería constitucional se encaminan, *ex defi-*

²¹ Francesco Cosentino, *Prima che tutti i giochi siano fatti*, ob. cit., pág. 10.

²² Cfr. Vittorio di Ciolo, *loc. cit.*, pág. 14.

nitione, al perfeccionamiento y cumplimiento eficaces de la organización y objetivos contemplados en nuestra Carta fundamental.

Por último, la atención, tal vez desmesurada, que se presta hoy día en la ingeniería constitucional obedece más bien a la creencia, escasamente fundada, de que mediante medidas más o menos sofisticadas (trasplantes de institutos foráneos, reformas parciales constitucionales, electorales o reglamentarias) se pueden salvar o corregir la presente crisis del Estado y de su correspondiente ordenamiento.

Las medidas de ingeniería constitucional son coyunturales, momentáneas, y sólo podrán acertar en su cometido circunscrito cuando simultáneamente se verifique una profunda reforma moral y cívica de la clase política (Gobierno y oposición) y cuando se logre una extensa e intensa educación cívica del pueblo.