

CAPÍTULO SEGUNDO

EL ESTATUTO ALBERTINO

El Estatuto Albertino promulgado por Carlos Alberto deriva en su texto literal de una adaptación y, una parte, de la fiel traducción de las constituciones francesas de 1814 y 1830, y con influencia de la constitución belga de 1831.¹ Al igual que esas constituciones, intenta realizar muy imperfectamente el clásico esquema de la división en tres poderes, manteniéndose sobre la línea fundamental lograda, en una fase precedente, por las instituciones inglesas (que ya entonces estaba superada por éstas debido a su secular evolución). Es precisamente ésta tácita, implícita referencia a las tradiciones constitucionales inglesas (entonces poco o mal conocidas, pero tan ricas en prestigio para ser consideradas casi el fundamento de un futuro y común derecho público europeo) la que integra y transforma también el sentido de las precisas disposiciones estatutarias. Ya que se adoptaba, o se anhelaba adoptar un tipo de ordenamiento que en Inglaterra durante mucho tiempo había logrado un alto crédito y renombre, y una particular elaboración; era inevitable que ya en el momento concreto de realizarla políticos y doctrinarios de las instituciones y costumbres inglesas fuesen inducidos a volver la mirada hacia ellas continuamente. Y era también inevitable el ejemplo de aquellas constituciones que, con frecuencia malentendiendo las experiencias inglesas, se las acreditaban para que adquiriera un valor decisivo, no sólo en la integración del estatuto sino también para su interpretación: se elaboraba toda una doctrina, en la cual una actuación de los órganos constitucionales se juzgaba oportuna, "correcta", lícita, en cuanto correspondía, más o menos no sólo y no tanto a los artículos estatutarios, sino a las costumbres constitucionales verdaderas o supuestas de Inglaterra, comúnmente vistas a través de las deformaciones del parlamentarismo francés.

De esta manera, era inevitable que el organismo vivo de la constitución italiana, que en la realidad práctica se construía no sólo fuera muy diferente del Estatuto Albertino, sino que abiertamente contradijese la original inspiración y entonación de dicho estatuto, aunque no siempre con ventaja: la delicada estructura de las costumbres políticas

inglesas, trasplantada fuera de su ambiente y vista a la falsa luz de las tradiciones del gobierno de asamblea de Francia, no podía ofrecer un sustento válido.

Esta equivocación debía pesar sobre el desarrollo de la constitución italiana, anidando desde el principio en lo profundo de su estructura los gérmenes de una crisis peligrosa. Estado joven que resentía todavía muchas debilidades inherentes a su unificación en marcha o apenas cumplida, Italia había tenido extrema necesidad de establecer el equilibrio de su vida pública, no sobre abstracciones y deformadas teorizaciones de un sistema que le era y le quedaba extraño, sino más bien, sobre una concreta y actual evaluación de las fuerzas reales de su sociedad y de su política, elaborando así, por sus necesidades y a través de su historia, una tradición propia, de la misma manera como Inglaterra lo había hecho fatigosa y gloriosamente. Fuerzas políticas vitales y válidas no faltaban, ciertamente en el Estado saboyano: tales como la dinastía y el ejército, la burocracia, y algunas burguesías ciudadanas no ricas pero antiguas y civiles; también posteriormente, las formaciones obreras y campesinas. Pero, estas fuerzas, en vez de reflejarse ordenadamente en el mecanismo constitucional para llenar los esquemas con su presencia, se perdían en las reglas confusas, abstractas y disfuncionales de instituciones mal incorporadas a la realidad nacional. Su coordinación se llevaba a cabo, en gran parte, fuera de las reglas elaboradas por los constitucionalistas. Aquellas instituciones y aquellas reglas no llegaban jamás a entrar en la conciencia y en la pasión del pueblo; es decir, no llegaban nunca a adquirir, plenamente, vitalidad.

Bajo la sombra de la dinastía, las *élites* políticas tendían como fuere a organizarse, y a falta de instituciones operantes, concretamente lo graban —como veremos— alcanzar un precario equilibrio y unidad sometiendo al arbitraje de un jefe parlamentario como podía ser Cavour, y con menos autoridad, más tarde, Depretis, Crispi y Giolitti.

Por ello, calificados observadores extranjeros han podido escribir, tal vez con superficialidad, pero, no sin fundamento, que la vida política italiana ha sido caracterizada por una sucesión de dictaduras; los italianos con el paso del tiempo se darían cuenta de que su existencia de gran pueblo civil no era connatural a los ordenamientos constitucionales desarrollados sobre el tronco del Estatuto Albertino. Aquel documento, testimonio de un momento tan solemne en la historia, singular y gloriosa del “resurgimiento”, era objeto de una justa veneración; simbolizaba la revolución nacional, es decir, el momento en el que Italia se había constituido como unidad, afirmando su voluntad de orde-

nado gobierno y su aspiración de colocarse al nivel de la nueva civilización burguesa de Occidente. Pero si por tales motivos y en tal sentido el Estatuto Albertino había echado raíces profundas en el alma italiana, esta fidelidad era más sentimental que real, más histórica que actual; y un sistema que hubiese querido contar con gobierno parlamentario —pero que era más bien su contrario, es decir, gobierno de asamblea— lograba progresivamente cubrir con su fluida sustancia las sobrias disposiciones estatutarias. Y es singular observar cómo el parlamento, o para decirlo mejor, la cámara de diputados, llegaría a ser, con el correr del tiempo, menos popular en Italia, aunque la influencia de la doctrina de la soberanía popular y la presión de la demagogia lo hiciera aparecer como árbitro exclusivo de la vida pública.

El sistema político instaurado estaba muy lejos de las bases que para él establecía el texto del Estatuto. De gobierno parlamentario, de gabinete, no habla para nada. En el artículo 2º simplemente afirma: “El Estado está dirigido por un gobierno monárquico representativo.” No sólo eso sino que toda la estructura dada a los diferentes órganos parece establecer una forma de equilibrio en el que la fuerza dirigente y central debiera seguir siendo la dinastía, aunque frenada y equilibrada por las instituciones representativas. Y no sólo no se habla de gabinete ni de ministerio, sino, al contrario, se dice muy claramente, en el artículo 65: “El rey nombra y revoca a sus ministros.” Estos ministros del rey no es necesario que sean escogidos en el seno de las cámaras. Dice el artículo 66: “Los ministros no tienen voto deliberativo en una o en la otra cámara, sino cuando son miembros (de éstas). Ellos tienen siempre acceso (a las cámaras) y deben ser escuchados siempre que los requieran.” Entonces los ministros pueden pertenecer a las cámaras, y con eso el rey puede acrecentar su influencia, pero pueden también estar fuera; y tal libertad de decisión pertenece plenamente a la autoridad real.

Cierto que los ministros del rey “son responsables” (artículo 67) y tal responsabilidad, expresada en términos tan generales, puede entenderse también como responsabilidad política genérica, tanto más si se tiene presente el artículo 4, en el que se señala “la persona del rey es sagrada e inviolable”, y el artículo 47, en el que se dice “la cámara de los diputados tiene el derecho a acusar a los ministros del rey y de llevarlos ante la alta corte de justicia”: responsabilidad política frente a la Corona, responsabilidad jurídica frente al parlamento. Cada ór-

gano constitucional tiene, inevitablemente, por otra parte, independientemente de cualquier específica disposición de ley, una responsabilidad "política" frente al resto de los órganos.

Pero, este concepto *genérico* de responsabilidad política no debe ser confundido de ninguna manera con el concepto de "confianza", sobre el cual se sustenta el sistema de gobierno parlamentario. Los ministros deben gozar, evidentemente, según el Estatuto, de la confianza del rey, porque él los nombra y los cambia con plena libertad, y porque *son* sus ministros. Pero, no se ha dicho que deban gozar de la confianza del parlamento; al contrario, el artículo 47, precisamente en cuanto dispone de una sanción para su responsabilidad, supone la posibilidad de un conflicto entre ministros y parlamento, es decir, de una desconfianza.

El mecanismo de la acusación, por parte de la cámara baja, y del juicio, por parte de la cámara alta, se había desarrollado en Inglaterra y había tenido una eficacia práctica en los tiempos en que no existía el gobierno parlamentario, y los ministros del rey podían encontrarse en áspera lucha contra el parlamento; pero cayó en desuso cuando iba afianzándose, en el siglo XVIII, el sistema de gobierno parlamentario que, sin embargo, presentó en Inglaterra durante su evolución caracteres específicos no susceptibles de una servil imitación. Inglaterra no tuvo nunca un gobierno de asamblea; es decir, un gobierno que fuese sólo el comité ejecutivo de una asamblea, todo a la merced de la asamblea misma. La consolidación del vínculo de confianza entre el parlamento y el gobierno —más específicamente, entre cámara elegida y gobierno— fue sólo un modo para condicionar, y al final, para paralizar la influencia de la Corona en la formación del gobierno. La dinámica del distrito uninominal mayoritario (con la autoridad que confiere al grupo parlamentario en el seno del partido y con la tendencia para promover y estabilizar al bipartidismo) condujo a una praxis que tiende a hacer del gobierno el estado mayor natural de la mayoría parlamentaria, y del jefe de gobierno, el *líder* del grupo parlamentario y del partido en el poder.² El gobierno parlamentario inglés se fue configurando como un sistema en el que no sólo el gobierno conserva un amplio margen de autonomía y una estabilidad segura frente al parlamento, sino que dirige la actividad de la mayoría parlamentaria. Un tácito acuerdo fue surgiendo con fuerza y en el cual el estado mayor del grupo parlamentario de un partido está destinado a constituir el gobierno en el caso de la victoria electoral de aquel partido. Así, las elecciones políticas no sólo sirven para escoger a los diputados y para determinar la dirección política, sino también para elegir al gobierno o al menos al

jefe de gobierno; esta implícita elección popular (unida a la estructura de los partidos ingleses, en donde el grupo parlamentario tiende, en mayor o menor medida, a constituir el órgano soberano del partido y, como sea, goza de gran autoridad y autonomía frente a cualquier organismo extraparlamentario) está en la base de la fuerza moral y política del gobierno frente a su mayoría y, en consecuencia, frente a la asamblea elegida; también lo está frente a la cámara alta, que aunque no es elegida, es otro factor de equilibrio.

Entonces, según la letra del Estatuto, el rey no es responsable, pero gobierna a través de sus ministros responsables. El rey forma parte de una vasta y definida esfera de poderes, y otra esfera, no menos vasta, pertenece al parlamento. En toda la estructura del Estatuto, influida por los modelos franceses y belgas —en la que se repite como un eco las luchas internas de Inglaterra—, se presupone una antítesis y un conflicto verbal entre la Corona y el parlamento, concebidos no sólo como dos órganos constitucionales, sino como dos realidades políticas en equilibrio, dotadas, una y otro, de medios de defensa y ataque. El parlamento puede avanzar hasta poner en estado de acusación a los ministros del rey, pero no puede alejarlos si no obtiene su condena. Y ésta puede no ser fácil, porque quien debe pronunciarla es la cámara alta, de nombramiento real, y susceptible además de ser doblegada en cualquier momento por el rey, con el nombramiento de nuevos miembros ligados a la Corona. Un medio más eficaz de presión del parlamento lo constituyen sus funciones legislativas, que condicionan muy profundamente la actividad del gobierno y de la administración, y más todavía, sus extensos poderes en materia financiera. El gobierno del rey tiene a su vez, en mano, eficaces medios de resistencia y de lucha contra el parlamento: a través de su derecho para sancionar las leyes; a través del antagonismo entre las dos cámaras; a través de las presiones sobre la cámara alta (siempre expuesta a nuevos y numerosos nombramientos y cuyo presidente es designado por el rey); a través de la prórroga de las sesiones de las dos cámaras; a través, en suma, de la disolución de la cámara elegida, el gobierno del rey tiene eficaces medios de resistencia y de lucha contra el parlamento.

Es a estas virtuales condiciones de lucha a las que se refieren las garantías de inmunidad personal de los miembros del parlamento, para que no puedan ser doblegados a la voluntad de la Corona con persecuciones individuales. Pero la Corona, que nombra a todos los oficiales del Estado, si bien no puede usar la intimidación puede, sin embargo, emplear ampliamente la adulación para aumentar sus posibilidades concretas de ejercer influencia sobre el parlamento. Por otra parte, su

posición preeminente frente al poder judicial y sus poderes militares supremos, contribuyen no sólo a colocarla ideal y simbólicamente en el vértice del poder del Estado, sino a ser, considerando el Estatuto a la letra, el eje de toda la maquinaria política.

En el ordenamiento sancionado por el Estatuto tenemos un primer y fundamental núcleo de disposiciones que, inspirado en la historia constitucional inglesa, presupone la coexistencia de la Corona y de un parlamento bicameral y tiende a realizar una composición de estas fuerzas diferentes, recíprocamente garantizadas; sin embargo, del examen de este primer núcleo de disposiciones, emerge el fuerte predominio asegurado a la Corona frente a cualquier otro instituto. En Inglaterra, el parlamento bicameral constituía, a su vez, en sus orígenes, una transacción política y una composición entre la fuerza de la antigua asamblea feudal (cámara de los *lores*), y la fuerza de las más recientes representaciones de los comunes, vale decir, esencialmente de la burguesía (cámara de los comunes).³

Pero la burguesía, con la revolución de 1789, ha celebrado en Francia su plena llegada al poder político, y este poder lo ha consagrado y garantizado con un cuerpo de doctrinas, cuyos ejes son la igualdad jurídica, las libertades civiles, políticas y económicas, y la garantía más rigurosa de la propiedad. He aquí la fuente de otro grupo de disposiciones estatutarias: todas aquellas disposiciones que sólo aparentemente son de menor relieve constitucional, pero que buscan reconocer el fundamento jurídico sobre el que el nuevo orden constitucional debe elevarse: precisamente las garantías individuales, de igualdad, y propiedad.

Estas normas corresponden a ideales profundamente sentidos por la nueva sociedad burguesa, cuyo suceso coincide en Italia con la revolución nacional: en consecuencia constituirán la parte más concretamente arraigada de toda la estructura estatutaria. Las garantías del derecho individual y la autoridad política de la cámara baja concurren, por diferentes trámites, a asegurar el reino de la burguesía productiva; es decir, para reconocer y para garantizar una transformación social que en la Italia del "resurgimiento" está vigorizándose en forma impetuosa: que constituye más bien, como se ha dicho, una parte no pequeña de la sustancia misma del "resurgimiento". He aquí por qué desde las primeras aplicaciones del Estatuto las disposiciones que presidían al derecho individual y aquellas que garantizaban la autoridad de la cámara elegida asumen un gran peso a tal grado que desequilibra todo el organismo estatutario. No podría ser de otra manera. Las garantías jurídicas de la revolución burguesa eran en 1848 historia actual, mientras

que la memoria de las luchas entre la Corona inglesa y su parlamento eran ya remota historia en la misma Inglaterra. También allá, aun sin la brusca solución de continuidad de la revolución francesa, las fuerzas que expresaban el gran florecimiento burgués habían pasado a primera línea y, en consecuencia, las garantías de los derechos individuales unidas a la prevalencia política —no a la dictadura— de la cámara elegida estaban convirtiéndose o se habían convertido ya en la sustancia viva del orden constitucional.

Y todavía más netamente en la versión francesa, en la que se inspiraba el constituyente piamontés, las normas que descendían de las memorias de las viejas tradiciones inglesas estaban ya oscurecidas por las normas en las que se reflejaba el nuevo derecho burgués.

Por esto el Estatuto Albertino estaba inevitablemente destinado, en la misma hora en que entraba en vigencia, a ser algo más diferente de lo que manifiesta el contexto de sus disposiciones; algo muy diferente, sin lugar a duda, del documento que Carlo Alberto había creído firmar. La constitución piamontesa, que virtualmente es ya italiana, se revela entonces, desde su primera aplicación, contraria a la letra del Estatuto; una constitución más o menos destinada a ser interpretada en el sentido del gobierno parlamentario, o mejor dicho, en el sentido que a esta expresión se le atribuyó en el continente europeo: la vida del gobierno subordinada a la voluntad de la cámara elegida, y predominio de la cámara elegida en el contexto de los órganos constitucionales.

Antes de estudiar el desarrollo de la vida constitucional italiana, luego de la promulgación del Estatuto, conviene examinar con mayor detenimiento los detalles de este documento. Veamos ante todo el grupo de disposiciones que garantizan la libertad individual, la igualdad y la propiedad. El artículo 24 afirma que “todos los súbditos, cualquiera que sea su título o grado, son iguales ante la ley. Todos gozan igualmente los derechos civiles y políticos, y son admisibles en los cargos civiles y militares, salvo las excepciones determinadas por las leyes”. El artículo 25 amplía explícitamente al campo tributario, esta garantía de igualdad: “Ellos contribuyen indistintamente, en la proporción de sus haberes, a los cargos del Estado.” El Estado prevé entonces un sistema tributario sin privilegios (“indistintamente”), pero ordenado de tal manera que no altere la distribución de la riqueza; los impuestos progresivos no son previstos, parecen más bien contrarios que congruentes al espíritu del estatuto, expresado por una época en la que la gran función mediadora y equilibradora del Estado contemporáneo no se había afirmado aún. Todavía, en la legislación tributaria del reino de Italia el criterio de la progresividad encontrará, sobre todo durante y

después de la Primera Guerra Mundial, considerables aplicaciones; el enunciado de este artículo estatutario resultará así, más que interpretado, modificado por leyes simples. Después vienen, en los artículos 26, 27 y 29, las garantías de la libertad individual, de la inviolabilidad del municipio y de la propiedad: nadie puede ser arrestado o llevado a juicio, y ninguna visita domiciliaria puede realizarse sino en base a la fuerza de la ley y en los casos que ella prescribe. Las propiedades son inviolables y pueden ser expropiadas solamente por fuerza de ley y mediante indemnización. El contenido concreto de estas garantías, contenidas en el Estatuto, es entonces en gran parte demandado por las leyes: leyes de expropiación, leyes de procedimiento y leyes de seguridad pública, destinadas a sufrir oscilaciones profundas, en relación a las cambiantes circunstancias políticas. Integran la garantía de la propiedad los artículos 30 y 31, que afirman la competencia exclusiva del legislativo en materia tributaria y declaran "inviolable" cualquier compromiso del Estado hacia sus acreedores. Completa la garantía de la libertad el artículo 32, en virtud del cual "es reconocido el derecho de reunirse pacíficamente y sin armas, conforme a las leyes que pueden regular el ejercicio en el interés de la cosa pública". Sin embargo, el artículo prosigue: "Esta disposición no es aplicable a las reuniones en lugares públicos o abiertos al público, que permanecen completamente sujetos a las leyes de policía." Entonces, aquí se trata también en sustancia, de una afirmación de principio: la amplitud concreta del derecho resultará particularmente subordinada, en su sistematización legislativa y en la práctica, a las vicisitudes políticas.

La garantía estatutaria de la igualdad jurídica es, entonces, clara; casi otro tanto taxativa, la garantía de la propiedad y de las libertades civiles que son, por otra parte, el núcleo fundamental de las "libertades políticas"; pero menos claramente son garantizadas las "libertades" de más contenido político propiamente: el derecho de reunión, la libertad de prensa y el derecho de asociación. Del primero ya hemos hablado. En cuanto a la libertad de prensa, la determinación de su contenido y de sus límites está señalada en las leyes. Del derecho de asociación no se menciona nada, como el resto, de los modelos que el constituyente tenía ante sus ojos. Las cartas revolucionarias francesas no habían contemplado ni el derecho de reunión, ni el derecho de asociación: del primero porque era obvio; del segundo, por una inconfesada dificultad ideológica y práctica. El pensamiento de la revolución no concebía intermediarios entre el Estado y el ciudadano, y la reacción anticorporativa hacía sospechosa cualquier forma de asociación. La legislación revolucionaria, lejos de garantizar las asociaciones, se había preocupado

por vetar algunas formas, y precisamente las formas más importantes: aquellas nacidas de la unión natural de los intereses económicos homogéneos (*Ley de Chapelier*). Esta orientación permanecía muy arraigada en el pensamiento liberal de la primera mitad del 800. Y en verdad el Estado que la burguesía liberal estaba construyendo en Italia y en otros países del continente, viciado en su interior por debilidad congénita, no podía tolerar sin sospecha el fenómeno asociativo, destinado a arrollarlo o a transformarlo.

En una forma todavía más atenuada, el Estatuto consagra el principio de la libertad religiosa: el artículo primero, después de haber afirmado solemnemente que "la religión católica apostólica romana es la única religión del Estado", concede a los otros cultos "hoy existentes" la "tolerancia" conforme a las leyes. Todavía la forma taxativa en la que los artículos 24 y 25 garantizan la igualdad jurídica "de todos los súbditos" refuerza prácticamente el principio de la igualdad religiosa, haciéndolo absoluto en lo que se refiere a la *pertenencia* a uno u otro culto; mientras el *ejercicio* mismo de los cultos encuentra una garantía indirecta en la libertad de reunión (artículo 32). De hecho, la libertad religiosa estaba madura plenamente en la conciencia italiana, y en este sentido, casi siempre, se interpreta la "tolerancia" que señala el artículo 1. En cambio, debía sufrir oscilaciones sensibles la interpretación de la primera parte del artículo 1, en el que se reflejaba la tradición católica del Estado saboyano ("La religión católica apostólica romana es la única religión del Estado"). El mismo Estatuto, absteniéndose de prescribir para los juramentos del rey, del regente, de los senadores y de los diputados (artículos 22, 23, 49) fórmulas religiosas, ya permitía, implícitamente, a esta catolicidad, una interpretación iluminada y conforme a las exigencias de la conciencia moderna. Pero, luego, cuando el Estado liberal italiano se orienta progresivamente hacia un total agnosticismo religioso, el artículo primero cae casi en desuso y al Estado católico lo viene sustituyendo, bajo muchos aspectos, en la costumbre y en la ley, el Estado laico, aconfesional. Sólo después de la conciliación con el Vaticano, el artículo primero recuperó su valor primitivo, y a él, más o menos, regresaron las leyes a informarse, pero no la costumbre.

En cuanto a los órganos constitucionales instituidos y reconocidos por el Estatuto, y a su recíproca posición, no hay mucho que agregar a las referencias hechas. "El Estado —dice el artículo 2, que ya hemos visto— es dirigido por un gobierno monárquico representativo." Centro y vértice del Estado permanece entonces, la monarquía, con su gobierno, que deberá colaborar con las representaciones de la nación, ordenadas

en las dos cámaras. El rey participa con las dos cámaras en el ejercicio del poder legislativo: "el rey sólo sanciona las leyes y las promulga" (artículo 7), y la "proposición de las leyes pertenecerá al rey y a cada una de las cámaras" (artículo 10). Además, "el rey convoca cada año a las dos cámaras; puede prorrogar sus sesiones y disolver la de diputados" convocando, sin embargo, a la otra en el término de cuatro meses; por otra parte, como se ha dicho, él nombra a los senadores en número ilimitado, y nombra también al presidente y al vicepresidente del senado; puede entonces influir, también, por esta vía indirecta, sobre el legislativo. Además, participa en la actividad de las cámaras a través de sus ministros que: "no tienen voto deliberativo ni en una ni en la otra cámara sino cuando son miembros", pero que "ahí tienen siempre el ingreso y deben ser escuchados siempre que lo requieran" (artículo 66).

La persona del rey es "sagrada e inviolable" (artículo 4), es decir, no es responsable política y jurídicamente; pero los ministros que él nombra y remueve sí son responsables, y la ley y las actas de gobierno no tienen fuerza si no están provistas de la firma de un ministro: lo que constituye, sin lugar a dudas, un contrapeso a la ausencia de responsabilidad real, pero no implica de ninguna manera la existencia de un régimen parlamentario. Si los ministros deben gozar simplemente de la confianza del rey, como aparece en el texto estatutario, el parlamento, en caso de conflicto, como sabemos, no tiene otro modo de hacer efectiva su responsabilidad, sino mediante la acusación de la cámara baja y el juicio del senado constituido en alta corte de justicia; procedimiento que no es ni fácil ni simple. Y está claro también en el artículo 67, así como en el contexto de los otros artículos estatutarios, que el constituyente no se inspira en la idea de la colegialidad ministerial, y en consecuencia en el gobierno de gabinete. La voluntad del gobierno es la voluntad real, aun cuando sea avalada por la firma de su ministro. El gobierno y el rey en el texto estatutario casi se identifican; después, en el uso constitucional, sobre el ejemplo inglés, el gobierno del rey concebido colegiadamente dará lugar a aquel órgano constitucional no previsto por el Estatuto y que será el consejo de los ministros, en el que a su vez se encontrará, dentro del núcleo, por necesidad de acción unitaria y de organización interna, otro órgano de grandísima importancia, el presidente del consejo.

Entonces, si tuviéramos que atenernos al puro texto estatutario no podremos justificar de ninguna manera la fórmula famosa, según la cual "el rey reina y no gobierna", sino que, por el contrario, debemos reconocer que el rey reina y gobierna, aun con determinados controles

y límites. Y por otra parte, el artículo 5 afirma con gran fuerza este concepto cuando señala que "al rey sólo pertenece el poder ejecutivo", que es el poder obrar dentro de los confines de la ley, es decir, aquel poder que con más orgánica y correspondiente expresión nosotros preferimos llamar "poder de gobierno". Que sea un poder de gobierno, no de pura ejecución de las leyes, aparece claro, si hubiese necesidad, en el contenido del siguiente artículo:

El es el jefe supremo del Estado; comanda todas las fuerzas de tierra y de mar; declara la guerra, hace los tratados de paz, de alianza, de comercio y otros, notificando de ello a las cámaras, siempre que el interés y la seguridad del Estado lo permitan, y establece las comunicaciones entre ambas cámaras. Los tratados que signifiquen un cargo a las finanzas o una variación del territorio del Estado, no tendrán efecto sino después de haber obtenido la aceptación de las cámaras.

El poder del gobierno real encuentra un límite en las leyes: por eso se declara, aun siendo obvio, que deben ser aprobados por las cámaras aquellos tratados que no se puedan aplicar sin modificar las leyes existentes. Y este poder pertenece sólo al rey, lo que no excluye la colaboración de sus ministros, que es necesaria, a causa del artículo 67, sin que con esto se derogue o se atenúe el concepto del artículo 5, en cuanto a que los ministros, como se ha visto, son precisamente ministros del rey, es decir, sus secretarios de Estado, sus empleados responsables.

Sólo al rey, en consecuencia y según la letra del Estatuto, le pertenece el gobierno, no a sus ministros, colaboradores subordinados y privados de cualquier independencia, ni menos aún, a las cámaras.

Entonces, cuando el artículo 5 proclama que el rey es el jefe supremo del Estado, dicha expresión pretende tener un amplio contenido concreto, no sólo un contenido formal.

La figura de rey constitucional, que pensaba asumir Carlo Alberto cuando firmó el estatuto, era la de un rey destinado no sólo a representar simbólicamente la suprema unidad del organismo estatutario, sino la de un rey jefe del gobierno, mejor dicho él mismo el gobierno. Lo confirma el artículo 6: "El rey designa todos los cargos del Estado y hace los decretos y reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, sin suspender o dispensar su observancia." Además, el artículo 18 señala: "Los derechos reservados a la potestad civil en materia beneficiaria, o que se refieren a la ejecución de las previsiones de cualquier naturaleza provenientes del extranjero, serán ejercitadas por el rey." No falta ni siquiera, en el Estatuto, un eco de la tradición inglesa que

reserva para la Corona la iniciativa exclusiva de las leyes en materia financiera: el artículo 30 se debería entender en este sentido, aun cuando el artículo 10 no parezca que esté en plena armonía con su espíritu. El rey, según la letra del Estatuto, es entonces jefe del gobierno y jefe efectivo de la administración con considerables injerencias en la actividad de los órganos legislativos, de los cuales, más bien, es el máximo regulador (artículos 9, 10, 30) y frente a los cuales detenta un derecho ilimitado de veto (artículo 7). En fin, jefe de la justicia (artículo 68), que "emana del rey y es administrada, en su nombre, por los jueces que él instituye" (aun cuando tales jueces estén proveídos de garantías de inamovilidad) y en la que puede intervenir directamente otorgando gracia y conmutando las penas (artículo 8). Además, el rey conserva el derecho para conferir títulos de nobleza (artículo 79); puede crear órdenes de caballería y hacer prescribir los estatutos (artículo 78), y tiene el derecho de autorizar y recibir títulos o pensiones de potencias extranjeras (artículo 80).

El trono es heredado según la Ley Sálica (artículo 2), es decir, en el orden de la primogenitura varonil. Subiendo al trono, el rey jura, en presencia de las cámaras reunidas, observar lealmente el Estatuto. Análogamente, el regente jura fidelidad al rey y a las leyes (artículo 23). Normas breves regulan la tutela y la regencia en el caso de la minoría del rey (artículos 12 al 17). El rey es mayor a la edad de 18 años cumplidos (artículo 11). El rey continúa teniendo el uso de los palacios reales, villas, jardines, y de todos los bienes muebles de la Corona, de los que un ministro responsable tiene inventario. La Corona dispone, además, en el presupuesto del Estado de una dotación (lista civil) que es establecida para la duración de cada reino, por la primera legislatura después de la ascensión del rey al trono (artículo 19). También por ley, se prevén las asignaciones para los miembros de la familia real. El rey dispone libremente de su patrimonio privado, para el que valen las normas de derecho común, sin embargo, no se le aplican las leyes civiles que limitan la cantidad disponible (artículo 20).

Completamente limitadas, por el contrario, si queremos atenernos al puro y simple texto del Estatuto, aparecen las funciones del Parlamento que (artículo 3) requieren ser ejercidas por el rey en unión con el poder legislativo, al que le es atribuida específicamente, además de la aprobación de los presupuestos, la determinación de la leva militar, la organización de las provincias y de los comunes (artículos 75 y 74).

El Estatuto organiza las dos ramas del parlamento en modo paralelo, concediendo a una y a otra garantías análogas e idéntica autoridad.

"Cada una de las dos cámaras es competente sólo para juzgar de la validez de los títulos de admisión de los propios miembros." (Artículo 60.) Tanto el senado como la cámara determinan por medio de su reglamento interior el modo por el cual deban ejercitarse sus atribuciones (artículo 61). Las sesiones de la cámara de diputados y del senado comienzan y terminan al mismo tiempo (artículo 48). Cada reunión de una cámara, fuera del tiempo de la sesión de la otra es ilegal, y las actuaciones son completamente inútiles. Así, las dos ramas del parlamento son puestas en condición para ejercitar un recíproco y eficaz control político. Las sesiones de las cámaras son públicas. Pero, cuando diez miembros hagan por escrito la demanda, las cámaras pueden deliberar en secreto (artículo 52). Las deliberaciones son decididas por mayoría (artículo 53) y para la validez de las sesiones es necesaria la presencia de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras. Las votaciones se realizan poniéndose en pie o sentándose, por división o por escrutinio secreto. "Este último medio será siempre usado para las votaciones sobre la totalidad de una ley y para lo que concierne al personal." (Artículo 63.)

Cada propuesta de ley debe ser examinada, en primer lugar, por las comisiones o departamentos, que en el seno de cada cámara son designados, durante las juntas preparatorias. "Discutida y aprobada por una cámara, la propuesta será transmitida a la otra para la discusión y aprobación, y después, presentada a la sanción del rey." Las discusiones se llevan a cabo artículo por artículo (artículo 55). Si un proyecto de ley es rechazado por una de las dos cámaras o por el rey, no puede ser presentado nuevamente en la misma sesión (artículo 56).

Para garantizar la independencia de los miembros del parlamento, el artículo 51 establece que los senadores y los diputados no pueden ser enjuiciados a causa de las opiniones por ellos emitidas y por los votos dados en las cámaras. "Los senadores no pueden ser arrestados, fuera del caso de flagrante delito, sino en base de una orden del senado, que es el único competente para juzgar sobre los delitos imputados a sus miembros" (artículo 37); y así, también, "ningún diputado puede ser arrestado fuera del caso de flagrante delito, en el tiempo de la sesión, ni llevado a juicio en materia criminal, sin el previo consentimiento de la cámara" (artículo 45.)

Naturalmente, las funciones de senador y de diputado, son incompatibles, sin lo cual vendría a menos la sustancia del sistema bicameral. Según el Estatuto, ni senadores ni diputados reciben retribuciones ni indemnización alguna: lo gratuito de las funciones que, como resulta de las actas de los trabajos preparatorios, debía en el pensamiento de

los constituyentes proporcionar "una garantía contra una multitud de solicitantes de fortuna modesta" (artículo 50).⁴

La importancia de este artículo es mucho mayor de cuanto podría parecer a primera vista; y cuando, bajo la presión de las fuerzas políticas de izquierda, la abrogarán nuevas leyes, se realizará una reforma constitucional en un momento difícil, reforma que estará en relación estrecha con las progresivas ampliaciones del electorado. Los ordenamientos estatutarios, concedidos para llevar a cabo una colaboración entre la monarquía y la burguesía profesional y propietaria, la burguesía del "resurgimiento", serán requeridos entonces a sostener un esfuerzo que no podrán hacer sino deformándose y transformándose.

El senado, como se ha ya visto, está compuesto por miembros nombrados de por vida por el rey, en número ilimitado, con edad cumplida de cuarenta años, escogidos entre numerosas categorías, de las que una (para aquellos que con sus servicios o méritos eminentes hayan ilustrado a la patria) tan amplia que quita casi cualquier valor limitativo a la existencia de las otras. Además, forman parte del senado, como miembros de derecho, los príncipes de la familia real (artículo 33).

Según el artículo 36:

El senado se constituirá en alta corte de justicia por decreto del rey para juzgar los crímenes por alta traición y por atentados contra la seguridad del Estado, y para juzgar a los ministros de la cámara de diputados acusados.

En estos casos el senado no es un cuerpo político y no puede ocuparse más que de los asuntos judiciales para los que fue convocado, bajo pena de nulidad.

Al senado compete también recibir y conservar en sus archivos las actas del estado civil relativas a los miembros de la familia real. El senado, como se ha visto, no puede elegir su propia presidencia, que es nombrada por el rey: elige, sin embargo, dentro de su seno, a sus secretarios (artículo 35).

Por lo que se refiere a la cámara de diputados, es de observar, en primer lugar, que el Estatuto reenvía del todo a las leyes, la determinación de la manera en la que debe ser elegida. El artículo 39 dice solamente: "La cámara elegida está compuesta por diputados escogidos en los distritos electorales, conforme a la ley." Ahora, es obvio que todas las complejas disposiciones con las que necesariamente está tejida una ley electoral no se consideran en la carta fundamental; y puede parecer también oportuno que la legislación electoral conserve una cierta elasticidad, a la que se adapta mal la solemnidad de una carta consti-

tucional. Todavía, se debe resaltar que, faltando en el Estatuto cualquier referencia a la constitución de los distritos electorales, la cámara de diputados, uno de los órganos más importantes creados por el Estado, aquel que por mucho tiempo prevalecerá sobre los otros, queda indeterminado en uno sus aspectos esenciales. La estructura estatutaria, bajo tantos perfiles esquemática e incompleta, es aquí deficiente y propicia la profunda incertidumbre del momento político.

La carta francesa de 1814, rígidamente había limitado el número de los electores, al establecer el pago de trescientos francos anuales de impuestos directos. La constitución belga de 1831 había dejado a la ley la determinación del censo mismo, pero había establecido todavía la base censataria del electorado. El artículo 7 de la proclama constitucional aprobada en el consejo de conferencia el 7 de febrero, afirmaba que la cámara de diputados había sido "elegida sobre la base del censo por determinarse". Todos los precedentes inmediatos proyectaban al constituyente sobre esta vía. En Inglaterra, aun después de la gran reforma de 1832, el sistema electoral continuaba basándose en el censo. Pero en la redacción definitiva del Estatuto no se habló más de censo: la profunda inquietud que ya turbaba a Europa en los inicios de 1848, reflejaba alguna luz de impopularidad sobre el dominio público de la burguesía censataria. Reivindicaciones nacionales y sociales afloraban juntas, y no parecía prudente ni oportuno en aquel momento vincular la carta fundamental a una forma política ya ásperamente discutida. Queda todavía lo gratuito de las funciones de los parlamentarios; complemento lógico de un sistema censatario, índice indudable del verdadero pensamiento del constituyente, más restrictivo del constituyente belga de 1831, que había acordado una indemnización modesta.

El sistema electoral quedó del todo en la legislación ordinaria; permanecía así en la carta fundamental, una incógnita, cuya revelación estaba destinada a influir sobre toda la estructura constitucional. La historia de la legislación electoral será un capítulo muy importante de la historia constitucional italiana: inevitablemente, con la transformación del electorado y del sistema electoral, los equilibrios y las relaciones políticas entre los diferentes órganos constitucionales sufrirán profundas oscilaciones. Es evidente cómo la naturaleza y la amplitud de la base electoral de una cámara electiva ejercen influencia profunda sobre las relaciones de esta cámara con la cámara vitalicia y con el gobierno del rey. Frente a una cámara elegida y rígidamente burguesa, el gobierno del rey pidió (como ya lo hizo en otros tiempos, ante las asambleas feudales) una más alta investidura que representara los intereses de todo el pueblo; pero la posición del gobierno del rey sería diferente

ante una cámara consecuencia de un sufragio amplísimo, la cual seguramente pretendería proclamarse representante legítima de la voluntad popular. A su vez el senado, expresión de aristocracias militares, feudales, agrarias, burocráticas, plutocráticas y académicas, podría encontrar una posición de equilibrio mucho más fácil respecto a una cámara elegida por sufragio censatario y limitado, y no frente a una cámara elegida mediante amplio sufragio o directamente universal.

Los únicos requisitos que el Estatuto impone a los diputados son los de ser súbditos del rey, de haber cumplido la edad de treinta años y de gozar los derechos civiles y políticos (artículo 40). Los diputados duran en su cargo cinco años (artículo 42). Si por algún motivo un diputado cesa en sus funciones "el distrito que lo había elegido será convocado de inmediato a una nueva elección" (artículo 44). "Los diputados representan a la nación en general, y no sólo a las provincias en las cuales fueron elegidos. Ningún mandato imperativo puede darse a ellos por parte de los electores." (Artículo 41.) A diferencia del senado, la cámara de los diputados elige de su propio seno no sólo a los secretarios, sino también al presidente.

De la competencia de la cámara de diputados, ya se ha hablado cuando se trató sobre el senado. Pero, si la posición de la cámara, es en todo paralela a la del senado, hay un punto en el Estatuto, en que ya se perfila una diversificación, de limitada aunque no descuidada importancia práctica, pero de gran significado implícito: hablamos de la norma contenida en el artículo 10, en el que "cada ley de imposición de tributo o de aprobación de los presupuestos y de las cuentas del Estado, será presentada antes a la cámara de diputados". También en este artículo advertimos un eco de las tradiciones inglesas. En Inglaterra las costumbres constitucionales habían conducido a reservar a la Corona la iniciativa exclusiva de las leyes financieras; a la cámara de los comunes, la prioridad de la aprobación y el derecho de enmienda; a la cámara de los lores, el derecho puro y simple de aceptar o rechazar en bloque.⁵ De todo eso en la redacción del Estatuto, el único elemento que sobrevive en forma clara e inequívoca, es la prioridad de la cámara elegida. Tal prioridad, aislada de las otras normas, de las que en la tradición inglesa era un complemento lógico, adquiere todavía más el carácter de un homenaje implícito a la soberanía popular expresada a través del electorado, y que se convierte en el germen de una más amplia preeminencia de la cámara baja sobre la cámara alta. Se podría afirmar que éste es, el único artículo del Estatuto en el que, aún en embrión, resultan implícitos aquellos principios en los que el desarrollo llevará, en

contraste evidente con la pura interpretación literal y lógica en todo el contexto estatutario, a la práctica del régimen de asamblea.

Hemos visto cómo el Estatuto, fundado en el principio de la división de poderes, actúa en forma imperfecta porque propicia el enfrentamiento del legislativo y del así llamado ejecutivo. Esta imperfección es fatal. División de competencias entre diversos órganos, más o menos autónomos: tal es la esencia de cualquier ordenamiento garante, aun cuando una absoluta división entre el legislativo y el ejecutivo quede en una pura abstracción, sin posibilidades de comprobación en la realidad. Sin lugar a dudas, una cosa es la actividad normativa o legislativa en sentido sustancial, y otra la ejecución de las leyes y la actividad de gobierno en el ámbito de las leyes; pero la distinción, obvia en abstracto, se transforma con frecuencia en incierta en el campo de la realidad política; de cualquier manera existen problemas de interferencia inevitable entre los poderes y de concatenación orgánica de los mismos, problemas que no pueden ser ignorados sin perjuicio de la armónica unidad del sistema.

Legislación y gobierno se condicionan tan estrecha y recíprocamente que, atribuir por entero una u otra actividad a órganos del todo separados e independientes significaría con probabilidad parálisis de una y otro, es decir, parálisis total del Estado, y consecuente anarquía. Por esto, ejemplos históricos de una absoluta división de los poderes, no existen; en todas las constituciones basadas sobre el presupuesto de la división de poderes entre el legislativo y el gobierno se reduce más o menos a esto: para los actos legislativos, como aquellos que fijan las grandes directivas políticas y determinan el derecho objetivo, se requiere usualmente un procedimiento formal y la deliberación de asambleas más o menos amplias establecidas periódicamente; mientras que la actividad del gobierno, con frecuencia necesariamente secreta —opuesta siempre a los obstáculos formales—, es confiada a órganos más restringidos y continuos, con menor o ningún aparato de garantías. Pero órganos legislativos y órganos de gobierno, en cuanto son autónomos, no están nunca del todo separados; al contrario, se interfieren de varias maneras y por muchas causas dependen los unos de los otros, así que, si se considera bien, la legislación se convierte ella misma en un aspecto de la actividad de gobierno; y ésta a su vez aparece como un presupuesto y, en conjunto, como una consecuencia de la legislación. Los órganos llamados legislativos tienden a absorber y dominar a aquellos llamados eje-

cutivos o de gobierno, y viceversa; la división de poderes (entendida como atribución de las diversas funciones y relativos poderes de órganos diferentes e independientes) conserva efectiva sustancia sólo si entre el legislativo y el ejecutivo persiste una condición de equilibrio político jurídicamente garantizado. Si este equilibrio se rompe, la división de poderes se convierte en ilusión. Este equilibrio puede ser en parte establecido por las leyes y por la constitución; pero es también un producto histórico vinculado a situaciones políticas y sociales. Sucede en consecuencia que un dato importante —revelador con frecuencia del valor sustancial de los ordenamientos que presuponen la división de poderes— debe buscarse no sólo en las leyes constitucionales, escritas o no, sino en el comportamiento y el desarrollo de las fuerzas históricas resultantes de la vida de un pueblo; también en el modo por el cual el ordenamiento constitucional logra vincular a los diferentes poderes con las diversas fuerzas históricas y las variadas realidades sociales. Este es el motivo por el cual ordenamientos formalmente inspirados sobre un mismo esquema han generado resultados diversos en pueblos diferentes, y también por lo que la práctica constitucional desarrollada sobre las bases del Estatuto Albertino está tan lejana de aquellos que la simple lectura del Estatuto podría hacer suponer.

El constituyente parecía haber sentado las bases de un parlamento controlado de cualquier manera o dirigido directamente por el mismo gobierno del rey, que a su vez sería controlado por el parlamento. Pero una formación de fuerzas históricas en antítesis y en equilibrio, con lo que se vigoriza concretamente la antítesis formal legislativo-gobierno, no se produce sino en mínima parte y en medida insuficiente. Las costumbres constitucionales inglesas eran el producto del orden político y social de la nación; sería inútil pensar que, en un procedimiento a la inversa, la simple elaboración esquemática y aproximativa de un ordenamiento constitucional inspirado en aquel periodo en el que parlamento y Corona representaban en Inglaterra dos mundos políticos en equilibrio, pudiese tener la virtud de generar un equilibrio similar en Italia y menos aún en otro tiempo y época, cuando ya en Inglaterra misma el equilibrio estaba roto en gran parte y el gobierno —que sólo formalmente se llamaba todavía gobierno del rey— se había convertido en una entidad autónoma, expresión de la vida del parlamento.

Esta posición del legislativo y del gobierno, esta ausencia de antítesis, explica la posición de debilidad en Italia del tercer poder: el judicial.

A través de la larga lucha y del incierto equilibrio entre Corona y parlamento, en Inglaterra la función judicial había visto elevar su prestigio y acrecentar su autonomía. En esa época, en la que Montesquieu estudiaba la constitución inglesa y formulaba su teoría sobre los tres poderes, la justicia inglesa era ya verdaderamente un "poder del Estado": es decir, un ordenamiento, un cuerpo político autónomo, cuyas respetadas garantías de efectiva independencia habían constituido la defensa común de las restantes fuerzas políticas cuyo atraso era secular, y manera particular en la defensa de los derechos individuales, fundamento del desarrollo burgués y del fortalecimiento del parlamento.⁶

Pero el constituyente piemontés, preocupado por instituir un ordenamiento en el que la Corona prevaleciera de la mejor manera posible —aun queriendo reproducir el esquema de los tres poderes y conceder al judicial garantías efectivas— no debía sentirse inclinado a organizar tales garantías tan a fondo como hubiera sido necesario, para que, como en Inglaterra, los jueces se convirtieran en un "poder" dentro del Estado. Lograr rápidamente, en base a una ley, aquel resultado que en otras partes se había conseguido a través de una secular formación política, no era fácil. Como quiera que sea, no fue intentado. El Estatuto se limita a conceder algunas pero incompletas garantías. La justicia es administrada en el nombre del rey, "por los jueces que él instituye" (artículo 68). Estos jueces, con excepción de aquellos de mandamiento, son inamovibles después de tres años de ejercicio (artículo 69). La organización judicial no puede ser modificada sino por fuerza de ley (artículo 70). "Nadie puede ser disuadido por sus jueces naturales", es decir, por los jueces competentes en el momento en que se verifican los hechos (artículo 71). Las audiencias de los tribunales en materia civil, y los debates en materia criminal (no las instrucciones) son públicas "conforme a la ley". Y, en fin, el artículo 73 (prácticamente importantísimo, aunque obvio y casi superfluo desde un punto de vista teórico) afirma indirectamente la plena soberanía del juez en la interpretación de la ley, excluyendo la posibilidad de que el gobierno pudiera obligar a una determinada interpretación: "La interpretación de las leyes, obligatoria para todos, compete exclusivamente al poder judicial." Estas garantías son ciertamente fundamentales; pero nada está previsto acerca de la aceptación, la carrera, la transferencia y la promoción de magistrados. El "poder" judicial no ve asegurada en la carta fundamental su completa independencia de los otros poderes. El gobierno del rey no podrá coartar abiertamente las conciencias de los magistrados, pero conserva siempre la posibilidad de ejercer una influencia considerable sobre el cuerpo judicial; lo que dentro de ciertos

límites podría también ser una necesidad, en un país en proceso de construcción política en tiempos de guerra y de revolución. Pero queda así insoluble un problema fundamental de libertad, y todas las garantías contenidas en el documento permanecen expuestas a una latente situación de insidia, y hasta de amenaza. Por otra parte, es también verdad que en el sistema del Estatuto, tal como el constituyente lo estableció, la organización judicial tuvo que ser determinada por ley, es decir con la colaboración, y sobre todo por obra del parlamento, lo cual pareció destinado a limitar de modo muy eficaz las posibilidades de influencia del ejecutivo real sobre la administración de justicia. Si el parlamento cumpliera también tíbiamente las funciones de control sobre el gobierno del rey que están delineadas en el Estatuto, advertiría sin lugar a dudas la extrema delicadeza de cada ley inherente a la organización de la justicia, porque en la justicia está la defensa de los derechos del mismo parlamento, además los de cada garantía civil, estatutaria y no estatutaria. Pero, ¿qué vigencia tendrán aquellas funciones de control en el sistemaseudoparlamentario que surgirá de la praxis constitucional?

El sistema que el Estatuto instituía podía ser entonces, en abstracto, el punto de partida para una construcción válida de la independencia del poder judicial. Pero esta parte del Estatuto, como otras partes esenciales, se apoyaba sobre el presupuesto, no confirmado por el desarrollo histórico, de que gobierno y parlamento debían quedar en una balanza, en una antítesis política; que la existencia de una división de poderes, en algún modo efectiva, por cuanto concierne al legislativo y al ejecutivo, o más simplemente a la Corona y el parlamento, ofrecieran la base concreta sobre la que el poder judicial fundara después la evolución de su tradición independiente. La inmediata transformación del sistema de monarquía limitada previsto por el Estatuto, al reducir la antítesis gobierno y parlamento a casi una unidad, estaba destinada a cancelar aquel presupuesto. El parlamento, que había estado solícito para tutelar lo más posible la independencia del poder judicial frente a un verdadero gobierno del rey, cada vez advertía menos esta exigencia, o de hecho no la advertía, frente a un gobierno con el que acababa por identificarse; la naciente dictadura de asamblea no podía sentirse muy inclinada a autolimitarse ante una sólida construcción del poder judicial. Las pocas garantías ofrecidas al judicial por el Estatuto estaban entonces destinadas a sobrevivir únicamente debido al nivel ci-

vil de la sociedad italiana y por la necesidad de seguridad jurídica impuesta por el progresivo "resurgimiento" de la actividad comercial e industrial de la nación; pero no podían encontrar en el juego y en el equilibrio de los otros institutos constitucionales aquellos puntos de apoyo que habían sido necesarios para su pleno desarrollo. Así, Italia adquiriría, sobre las bases puestas por el Estatuto, una ordenada y suficientemente honesta administración de la justicia: aunque no siempre tan ordenada y honesta como aquella de la que también, antes del Estatuto al menos, ya gozaba el Piamonte, pero que hacía imposible la constitución orgánica de un poder judicial plenamente consciente de su autonomía y garantizado por ella; de un poder judicial que fuera una entidad jurídica bien definida y, en su conjunto, una entidad política con vida propia, en armonía con el movimiento general de las instituciones y capaz para constituir un pilar del complejo y elástico equilibrio constitucional.

La incompleta construcción del poder judicial era causa y efecto de la ineficacia práctica de la antítesis parlamento-gobierno: porque faltaba un juez independiente al que las fuerzas en equilibrio pudieran recurrir, ya que sin la presencia de un juez resultaría fatal la sola aparición de una ruptura en el equilibrio.

La tripartición de los poderes estaba destinada a ceder el paso a la virtual dictadura de la cámara elegida (dictadura más o menos delegada al gobierno según las necesidades), prevaleciente realidad de la vida constitucional antes de la legislación fascista. La historia de la constitución italiana, entre la promulgación del Estatuto y la legislación fascista, es entonces la historia del progresivo desarrollo, sobre la base de una carta fundamental fundada en el concepto de una monarquía limitada, a través de un confuso e incompleto régimen que quiso ser parlamentario, de un verdadero y propio régimen "convencional". La dictadura de la cámara de diputados intentará convertirse, de decenio en decenio, en la prevaleciente sustancia de la vida constitucional italiana, no obstante la tenaz resistencia de algunas fuerzas históricas: el persistente prestigio de la monarquía, la autoridad moral del senado, la presencia, con frecuencia dominante, del gabinete, no obstante fuertes oposiciones.

No puede causar admiración el hecho de que ninguna de las dos instituciones: milicia comunal y derecho de petición hubiera mostrado el rigor que el Estatuto había sancionado —siempre sobre el ejemplo

proporcionado por los países trasalpinos— ya que eran instituciones inconciliables con el sistema de soberanía parlamentaria y hasta resultaban superfluas.

Las milicias cívicas, encuadradas dentro de las sólidas tradiciones de las antiguas autonomías, habían constituido en Inglaterra, sin lugar a dudas, una formidable defensa para los ordenamientos liberales de la gran isla. Pero su eficacia debía manifestarse muy dudosa en los países continentales, que tenían diferentes tradiciones y que no podían concederse el lujo de renunciar a un ejército permanente.⁷ Todavía la Francia revolucionaria, en la espantosa crisis de la destrucción de sus tejidos políticos, creyó ver en aquellas milicias uno de los secretos del ordenado régimen inglés y quiso copiarlas; pero en un ambiente totalmente diferente, fueron totalmente otra cosa. Instrumento que de vez en cuando era utilizado por la reacción burguesa contra el cuarto Estado, instrumento también de las luchas contra la monarquía, de la presión popular sobre la convención, y entraron en modo contradictorio en el juego vertiginoso de la lucha política, hasta que Napoleón, por considerarlas superfluas y estorbosas, las disolvió.

La “restauración” las reconstituyó con la ilusión de poderlas utilizar para la defensa de la nueva monarquía burguesa. Pero, una vez delineado el divorcio entre la burguesía francesa y el “restaurado” legitimismo, las guardias nacionales contribuyeron a la revolución de julio, y adquirieron así, frente a los nuevos regímenes burgueses de la primera mitad del ochocientos, la recompensa de ser incorporadas en las nuevas cartas constitucionales.

En Italia, en los confusos y apasionados decenios que precedieron al estallido de 1848, la institución de la guardias nacionales fue tenazmente reivindicada por los patriotas que intentaban, en tal modo, dar armas a la mejor parte de la sociedad italiana contra el inepto gobierno de los príncipes más o menos vasallos del extranjero. Sólo en el pequeño y valiente Piamonte, bien ordenado militarmente, confiado en sus reyes, no tenía mucha razón para existir la guardia nacional; todavía la popularidad que había alcanzado la institución, las esperanzas que los patriotas en ella depositaban, la función que en la nueva carta constitucional parecía destinada a tener más allá de los confines del Piamonte, como pequeña señal de la revolución nacional y real, aconsejaban al constituyente no separarse mucho, bajo este aspecto, de sus modelos francés y belga. De este modo, la guardia nacional encontraba también su reconocimiento en un artículo del Estatuto Albertino (76), aunque bajo otro nombre, por voluntad expresa de Carlo Alberto que, contra el voto general, pretendía prevenir cualquier causa de desorden que

pudiese amenazar al Estado. Convertida en "milicia comunal" perdía en su conjunto su unidad y parte de su significado. Por otra parte, si el Estatuto no decía más significaba que la remitía a la ley; la proclama constitucional claramente había expresado cuáles fueron las intenciones reales:

Nos reservamos el (derecho de) establecer una milicia comunal compuesta por personas que paguen un censo que se fijará. Ella quedará bajo las órdenes de las autoridades administrativas y bajo dependencia del ministro del Interior. El rey, podrá suspenderla o disolverla en los lugares en donde considere oportuno.

Como sea, si el rey desconfiaba de esta milicia, debería desconfiar todavía más la surgiente dictadura parlamentaria, la que, por otra parte, tenía la ventaja de hacerla parecer inútil. Toda vez que el "pueblo soberano" gobernaba a través de la propia representación elegida, la milicia burguesa no tenía ninguna finalidad, al igual que muchos otros institutos destinados a limitar el arbitrio real. Por ello, la milicia creada por el artículo 76 del Estatuto no tenía vitalidad, y debía ser eliminada muy pronto, como sucedía en otros Estados regidos con el sistema parlamentario.

No menos carente de vitalidad, era el derecho de petición, reconocido y reglamentado en los artículos 57, 58 y 59 del Estatuto. Este derecho también estaba radicado en las tradiciones de la vida pública inglesa; pero en Inglaterra eran los miembros del parlamento los que presentaban a la respectiva asamblea las peticiones a ellos llegadas, salvo cualquier excepción honorífica concedida a cuerpos colectivos. En la Francia revolucionaria, las peticiones presentadas y defendidas personalmente ante la asamblea por sus autores fueron uno de los medios a través de los cuales los elementos extraños tergiversaban la voluntad popular. La constitución francesa de 1814, seguida en esto por la constitución de julio y por la constitución belga, no suprimía el derecho de petición, pero lo reducía a límites estrechos.

El Estatuto Albertino no se separaba sustancialmente de aquellos modelos, y esto no carece de significado ya que en la mayor parte de ellos aparece explícito para prevenir cualquier abuso.

Prácticamente, el derecho de petición en el desarrollo constitucional del reino de Italia no tendrá ninguna importancia. La omnipotencia parlamentaria quitará cualquier resonancia a todo instrumento, en el fondo, extraparlamentario; y cualquiera que tenga necesidad de dirigirse en cualquier modo a los poderes constituidos, más que presentar

una petición con poca esperanza de verla considerada, preferirá dirigirse al amigo diputado para solicitar una propuesta de ley o sólo una interpelación.

Resumiendo, el ordenamiento estatutario aparece, entonces, en la letra de sus instituciones y de sus garantías, como un sistema de monarquía limitada, que encuentra en la Corona su centro unificador. La Corona es el ejecutivo, como hemos visto; de la Corona emana el judicial, aunque dotado de escasa garantía de independencia, pero en sustancia constituido por funcionarios dirigidos y vigilados por un ministro del rey. La participación de la Corona en la vida del legislativo es muy importante y podría ser determinante en un clima político favorable; el rey, como hemos visto, tiene derecho ilimitado de veto sobre las leyes (sanciones), pero antes de valerse de este instrumento, puede influir ampliamente sobre el procedimiento legislativo a través de la iniciativa, a través de presiones sobre el senado —de nombramiento real y expuesto a nuevos y masivos nombramientos dirigidos a modificar la mayoría (hornadas)—; la misma cámara elegida podría no estar a salvo de la amenaza de disolución. Si respaldando la Corona estuvieran una poderosa aristocracia y un clero leal, además de una burocracia homogénea y fiel, y sobre todo el ejército y la marina militar, sería fuerte la posición constitucional de la Corona.

Sin lugar a dudas, también en tal hipótesis, a largo plazo, en un régimen ambiguo fundado conjuntamente sobre la gracia de Dios y sobre la voluntad de la nación, sobre la legitimidad del derecho divino y sobre la legitimidad del derecho popular, la posición del ejecutivo estaría, en todo caso, destinada a sufrir una corrosión progresiva bajo la presión del dominante dogma de la soberanía popular; el sufragio limitado y estrechamente censatario concedido por el edicto electoral, estaría en todo caso destinado a ampliarse gradualmente hasta el sufragio universal; y la cámara elegida —cada vez más legitimada con la ampliación del sufragio, como se presume de la expresión exclusiva de la soberanía popular— terminaría en todo caso con él, minando y rompiendo los equilibrios constitucionales. Un sistema de división de poderes que encontrara en cambio su unidad en un juego de interferencias constitucionalmente preordenadas entre órganos todos igualmente efectivos, todos fundados sobre una misma legitimidad —la legitimidad del derecho popular— estaría a salvo de este peligro, como nos muestra la experiencia histórica de Estados Unidos.

Un ejecutivo que se identifica con el derecho divino está en una situación precaria, en una época histórica dominada por el mito de la soberanía popular. Y, no es, ni siquiera útil para un ejecutivo explícita y formalmente fundado sobre el derecho divino transformar la fuente de su legitimidad y encontrar así, en un nuevo orden, una fuerza estable: esto ha podido suceder en Inglaterra, en donde la inexistencia de una constitución escrita consentía una sustancial ductibilidad de la evolución constitucional, en donde el distrito uninominal mayoritario y la consecuente estructura de los partidos conducía al prestigio de las representaciones parlamentarias, a las mayorías estables gobernadas por su estado mayor natural: el gabinete. De esta manera, el ejecutivo, en el momento en que se viene separando de la persona del rey y también se quiere basar en la soberanía popular, tiene todavía una consistencia autónoma y una fuerza política sólida frente a la asamblea. Asimismo, las progresivas ampliaciones del sufragio en Inglaterra no podían conducir a la dictadura de la cámara elegida, porque la creciente fuerza política de los comunes frente a los *lores* será compensada por la creciente fuerza política del gabinete frente al parlamento:³ cuanto más amplio sea el sufragio, tanto mayor será el prestigio de los líderes parlamentarios del partido victorioso, es decir, de los hombres de mayor relieve entre aquellos que bajo la etiqueta del partido han logrado obtener del electorado del distrito uninominal (que también es *su* electorado, y no sólo el electorado del partido) la consagración del sufragio popular. Y todo eso en presencia de un poder judicial soberano, no influye ni por el gobierno, ni por el parlamento.

Muy diferente fue la situación en Piamonte y más tarde en Italia, cuando el estatuto piamontés se convierte en el estatuto del Reino de Italia.

Aquí una constitución escrita proclama en el mundo en forma más decidida que el rey gobierna a través de sus ministros; en consecuencia, es casi imposible que los ministros dejen de ser ministros del rey, sino para convertirse en ministros de la cámara elegida mediante un pacto. En tal situación, la proyección política inmediata de la cámara elegida puede suplir la influencia política inmediata de la Corona. Tanto más que el distrito uninominal con balotaje —que no favorecen, al contrario del distrito uninominal de mayoría relativa, la espontánea agregación del electorado en grandes partidos (mejor dicho, normalmente, en sólo dos grandes partidos) detrás de los parlamentarios más brillantes— hace imposible al mismo tiempo la formación de mayorías parlamentarias estables, y la prestigiada influencia del gabinete sobre aquellas mayorías.

A lo anterior se agrega que, mientras en Inglaterra la producción parlamentaria del derecho constituía una integración del derecho común y de la autoridad del precedente —integración siempre más importante y prevaleciente con el paso del tiempo—, en Piamonte, sobre huellas francesas, dominaba plenamente la ley escrita, que ampliaba el poder discrecional de las asambleas hasta límites incluso hoy inconcebibles en un país del *Common Law*, como Inglaterra; y se agrega todavía que un cuerpo de jueces funcionarios no estaba tan capacitado para constituir un límite a la dictadura de asamblea como un cuerpo de jueces magistrados, orgullosos de su independencia soberana: como aquel cuerpo que se había formado y se venía formando en Inglaterra.

Un país relativamente resguardado de las guerras, al menos de las guerras en su territorio, un país sin ejército permanente y de antigua construcción, ofrecía un terreno más bien favorable a la perpetuación y renovación de los delicados equilibrios político-constitucionales, lo cual no ocurría en un país empeñado en una serie de guerras de liberación para la afortunada construcción de su unidad, obligado al mismo tiempo a mantener un ejército permanente considerable, y a nutrirse de mitos revolucionarios: verbigracia, que su unificación dependía también de su revolución liberal y burguesa. Las empresas bélicas y las tensiones revolucionarias no constituyen elementos de equilibrio político, y fácilmente inducen a un desesperado esfuerzo de simplificación de los problemas y de concentración de las fuerzas insuficientes, a la ruptura de las garantías jurídicas y de los contrapesos políticos, y en consecuencia a prácticas, conscientes e inconscientes, de un gobierno arbitrario. La situación de un país que debía fortalecerse de las ideologías y de las fuerzas revolucionarias hacía imposible, o al menos más ardua y precaria, cualquier concentración del poder en la persona del monarca, aquella concentración que en apariencia parecía garantizar el Estatuto. Era, en consecuencia, casi inevitable, que la concentración operara en favor de la cámara elegida, o al menos, en favor de quien lograba obtener la investidura de la cámara elegida. Todo conducía hacia aquella dictadura de asamblea, en la que se estaba convirtiendo más o menos la tormentosa fórmula política de la cercana Francia, cuyas vicisitudes eran fuentes de inspiración de tantos italianos de cultura francesa.

Puede, en consecuencia, si acaso, sorprender el hecho de que se haya llegado en Italia a la dictadura de asamblea, en el sentido pleno de la palabra, con gran lentitud, y no sin muchos elementos históricos; pero el mismo empeño militar y revolucionario del “resurgimiento”, aunque llevara hacia soluciones dictatoriales, generaba también rémoras que permanecieron por mucho tiempo, como veremos. Podría mencionar-

se tal vez el feliz ingenio político y jurídico del pueblo italiano; aquel ingenio feliz en el que, en tiempos no tan remotos como parecen, surge en nuestra península el imponente edificio del derecho público romano, y en los tiempos para nosotros relativamente cercanos, el no menos importante edificio del derecho público veneciano: aquel feliz ingenio al que tantos políticos italianos se afianzaron con sabiduría y equilibrio en el gobierno de otros países.

Hoy es relativamente fácil hacer resaltar las graves disfunciones de nuestro primer experimento de democracia liberal, disfunciones que, agravándose progresivamente, al final determinaron la crisis; pero aquel experimento se iniciaba entre dificultades gravísimas, primera entre las cuales, la ardua empresa de imponer la unidad y la libertad a poblaciones inmaduras, mortificadas y moralmente deformadas por largas y pesadas tiranías internas y extranjeras, estaba condicionado a la liquidación del dominio e influencia de Austria y a la liquidación del dominio temporal de los papas, apoyados sobre la religión. Lo que significa que la libertad italiana debía ser edificada necesariamente violentando los sentimientos y los prejuicios de la gran mayoría italiana: sentimientos y prejuicios estimulados no sólo por los intereses vinculados a las estructuras políticas condenadas a desaparecer, sino también por una equivocación histórica que disturbaba las conciencias religiosas. Muy pocos podían comprender entonces, cómo el final del dominio temporal del papa conviniera tanto a la iglesia católica como a la nación italiana.

El "resurgimiento" fue profundamente sentido por la parte activa, viva y moderna de la nación; en este sentido podemos decir que fue verdaderamente una empresa nacional. Pero, la parte activa, viva y moderna de la nación, por todas partes y en algunas regiones en particular, estaba constituida por élites pequeñas, dotadas de insuficiente prestigio social, mejor dicho alguna de ellas directamente desarraigadas y aisladas del cuerpo social.

Los hombres del "resurgimiento" se encontraban de nuevo frente al problema que había angustiado a Robespierre y Saint Just: ¿cómo obligar a ser libre a un pueblo no sólo inerte sino reactivo? Una empresa de democracia, y tal lo fue, sin lugar a dudas, el "resurgimiento", siempre nace viciada en cierta medida, cuando las circunstancias imponen a realizarla, al menos en parte, mediante la fuerza. Italia estaba retrasada respecto a los tiempos de las unificaciones occidentales. La unidad y la independencia frente al extranjero, no podían nunca más, como había acontecido en otras partes, realizarse bajo el signo de la monarquía absoluta, contra la que o a través de la que más tarde por vías

y con métodos diferentes, según los diversos caracteres, se habría afianzado el régimen de la burguesía liberal. La revolución liberal y burguesa en Italia encontraba sin solución los problemas de unidad y de independencia, que con sus exigencias en parte contradictorias debían ser enfrentadas en su conjunto. Ninguno de los príncipes italianos gozaba de una posición diplomática y de una fuerza militar que le permitiese enfrentar solo, sin aliarse a la revolución liberal y burguesa, el problema de la unificación. Ni existía esperanza de afirmación de la burguesía liberal, sino en el cuadro de la nación unificada. El "resurgimiento" ya podía llevarse a cabo con las fuerzas unidas de una monarquía militar y de la revolución liberal. Precisamente la necesidad de encontrar un punto de convergencia con la revolución liberal persuadió, en 1848, a algunos príncipes italianos a conceder instituciones representativas y garantías de derechos individuales. Pero sólo el rey de Cerdeña pudo mantener definitivamente el contacto con la revolución liberal, en cuanto fue el único que mantuvo aquellas instituciones, no obstante las catástrofes militares y políticas. Nacido de la unión de dos fuerzas históricas tan diferentes, mejor dicho opuestas, el Estatuto Albertino estaba destinado, en todo el curso de su larga evolución, a sufrir influencias contradictorias a través de una serie de adaptaciones empíricas que permitieron resolver muchas dificultades, pero que apresadas en el círculo de una contradicción insuperable no podían arribar a un sistema orgánico de instituciones dotado de estabilidad interna.

NOTAS

¹ Domenico Zanichelli en su *Studi di storia costituzionale e politica del risorgimento italiano*, Bologna, Zanichelli, 1900, p. 145, hace notar que: "defecto grave del estatuto piamontés, pero común a todos aquellos de otros Estados italianos, en grado menor, el toscano, es la poca italianidad y la indeterminación, a veces excesiva, de las expresiones", agregando ello a que "las discusiones de los consejos de conferencia en los cuales fue formulado el Estatuto se hicieron en francés, y que, posiblemente el mismo Estatuto fue escrito en aquella lengua y después traducido al italiano".

² Hoy en Inglaterra entre los dos partidos, el Conservador y el Laborista, la determinación de la dirección política y la responsabilidad global competen al líder y no al grupo parlamentario. Pero en ninguno de los dos partidos es el líder la expresión de una burocracia de partido. Ya sea que se trate del líder del Partido Conservador o del líder del Partido Laborista, ambos son de elección parlamentaria directa (hasta 1965 el jefe de los conservadores nacía del consenso del *establishment* y del favor de la Corona); por lo tanto, la remoción del líder es consecuencia, únicamente, de procedimientos electorales o parlamentarios, y debido a que la autonomía del grupo parlamentario se ve influida escasamente por estructuras extraparlamentarias se puede hablar en sentido amplio de soberanía del grupo parlamentario frente al partido al que pertenece. Es de hacer notar, sin embargo, que la experiencia laborista de los últimos años, con la sorda polémica entre las centrales obreras (*Trades Unions*) y el gobierno laborista, ha disminuido en alguna medida la autoridad del líder e indirectamente la del grupo parlamentario, o por lo menos, obliga a uno y otro, a tomar en cuenta la voluntad de la base partidista y sindical, que no se identifica del todo con la base electoral; aunque no se podría pensar, ni siquiera en un porvenir remoto, en la instauración de un control efectivo por parte de los aparatos partidistas o sindicales sobre el grupo parlamentario.

³ Sturlese, L., *Il re e i lords nel parlamento medievale inglese*, Milano, Giuffrè, 1963.

⁴ El estado de ánimo no cambió tan rápido, y, casi a finales del siglo, Domenico Zanichelli (*Questioni di Diritto Costituzionale e di Politica*, Bologna, Zanichelli, 1887, vol. I), a propósito de la paga de los diputados podía escribir que con ella sacaría de la cámara a los que hoy la ocupan, los cuales serían substituidos en gran parte por politiqueros, en el sentido que a esta palabra se da en la gran república norteamericana (p. 39).

⁵ Una práctica constitucional se ha ido consolidando desde que la contribución surgió del *tallagium reale* y no de las ayudas feudales con carácter extraordinario. Naturalmente, el cumplimiento de esta práctica dependía también de la posición de fuerza de los comunes y de los lores, diferente de vez en vez. Sin embargo, los lores reconocieron definitivamente más tarde la competencia exclusiva de los comunes en materia financiera. Así, en 1671, los lores modifican los proyectos de

impuestos sobre el brandy e importaciones extranjeras; y los comunes, con declaraciones solemnes, procedieron a una asignación neta de las respectivas competencias: reivindicando para ellos la materia financiera y reconociendo a los lores las funciones judiciales. Después, reafirman su exclusiva competencia financiera con motivo de los varios *tacking*, declarando formalmente que todas las contribuciones (*aids and supplies*) son una donación de los comunes a la Corona, sobre lo que los lores no deben intervenir. Sin embargo estos últimos no se resignan, y después de haber declarado inconstitucional cualquier tentativa de *tacking*, intentan también, en 1701, enfrentar las pretensiones de los comunes de atribuirse la competencia exclusiva en materia financiera, y declaran que "ninguna cámara tiene facultad, mediante voto o deliberación unilateral, de crear para sí ningún privilegio, más allá de los garantizados por la ley y por las costumbres". Será la ampliación del sufragio (1832) y la separación progresiva de la Corona respecto de los lores lo que dará, de hecho, a los comunes la supremacía política y, en consecuencia, la competencia financiera. En 1860, fue rechazado por los lores el proyecto de Gladstone sobre la abolición del impuesto al papel. Ante toda la Cámara de los Comunes, él sostuvo que el voto de los lores vulneraba la competencia financiera de los comunes y apuntó hacia una verdadera revolución constitucional. Los comunes, en su gran mayoría, votan en aquella ocasión las tres famosas resoluciones propuestas por el entonces primer ministro Palmerston. Los tres puntos comprenden los lineamientos esenciales en que se inspira la *Parliament Act* de 1911:

1) el derecho para establecer cualquier forma de contribución debía ser exclusivo de los comunes; 2) la facultad para rechazar un *bill* sobre finanzas, había sido ejercida en pocas ocasiones por los lores y siempre con la oposición de los comunes: por lo tanto, no podía hablarse de precedente tradicional y constitucional; 3) para el futuro, debía ser impedido a los lores el ejercicio indebido de tales facultades, asegurando a los comunes la competencia exclusiva en materia de impuestos y recursos financieros, en cualquier modo, medida y tiempo.

Los lores se ven obligados a ceder al precipitarse la situación política, y la *Parliament Act* de 1911 define, finalmente, la cuestión. Hoy, según el artículo I, inciso I, de la *Parliament Act* de 1911, enmendado en 1919, "si una ley financiera, votada por la cámara de los comunes, y enviada a la cámara de los lores al menos un mes antes de que termine la sesión, no es votada por los lores sin enmiendas en el término de un mes de su envío a la cámara de los lores, tal ley financiera, salvo aviso contrario de la cámara de los comunes, será presentada a su Majestad y se convertirá en ley del Parlamento con el consentimiento real, no obstante no haber sido aprobada por los lores. Se recuerda que, en el concepto de ley financiera no está comprendido el de las finanzas locales.

⁶ En Inglaterra, la independencia del poder judicial se ha ido afianzando a través de luchas seculares que ocurren durante los siglos XVII al XIX. Antes de 1689, los jueces eran nombrados y revocados al arbitrio del monarca, según la conocida fórmula *durante bene placit nostro*. En 1616 el Lord Chief Justice, Coke, una de las grandes figuras en la historia del derecho inglés, fue depuesto de su cargo por Jacobo I porque se negaba a aceptar las pretensiones del rey de interferir en la administración de la justicia. Empero, la inexistencia de una carrera, el nombramiento normalmente vitalicio, la necesidad para el rey de asumir la notoria impopularidad al remover un juez, habían dado origen a un difundido, y alguna vez orgulloso espíritu de independencia, mucho antes que fuesen consolidadas las garantías jurídicas de inamovilidad. La posibilidad de remoción del juez es más aparatosa aunque menos corrupta ya que expone al juez al cotidiano desgaste moral de la larvada intimidación y de la seducción. Después de caer la dinastía Stuart, en 1688, fue otorgada a los jueces la seguridad en el puesto sobre la base

de la buena conducta, pero cuando en el Parlamento es aprobada una ley para fijar esta regla y poner en claro el significado de la fórmula "buena conducta" *good behavior* (¿se entendía solamente hacia la Corona?), el rey Guillermo III la vetó por el hecho de que el proyecto establecía que los salarios de los jueces fuesen pagados de la renta hereditaria de la Corona. Finalmente la *Act of Settlement*, la ley más importante para los efectos de la independencia de los órganos jurisdiccionales ingleses, que entró en vigor con Guillermo III en 1701, sancionó la duración del cargo *quamdiu se bene gesserint* (o sea "during good behavior") y el poder de destitución fue confiado a la Corona, a instancia de ambas cámaras. Todavía, "ya en la Inglaterra medieval, si bien los jueces eran nombrados por el rey, y actuaban en su nombre, estaban ligados por su juramento a decidir los derechos del súbdito no en función del soberano, sino según la ley; un estudio profundo de los procesos que quedan de aquel tiempo demuestra que ésta no era una teoría piadosa, sino en grado sumo una práctica concreta y general" (McIlwain, *op. cit.*, p. 95). Las normas en vigor están contenidas en la *Appellate Jurisdiction Act* de 1876 y en la *Suprem Court of Judicature Act* de 1925; el primero se refiere a los lores de la cámara alta que ejercen funciones jurisdiccionales, y el segundo, a los jueces de la alta corte de justicia, excepto el lord canceller; ambos reafirman las modalidades previstas por la *Act of Settlement*. El procedimiento para la destitución de un juez reúne todos los requisitos de un procedimiento judicial normal y prevé que la instancia sea presentada ante los comunes y pase después a la cámara de los lores. Hasta hoy se conoce un solo caso en que hubo destitución, en 1830; de ello se deduce que el nombramiento de juez de un tribunal superior es prácticamente de por vida. No fue necesario asegurar tal absoluta inamovilidad a los jueces de los tribunales locales y a los *coroners*, su destitución por incapacidad o mala conducta corresponde al lord canceller, sin embargo en la práctica, dichos jueces gozan de la misma inamovilidad e independencia de aquellos de los tribunales superiores. Eso demuestra que Inglaterra es un país en el cual las instituciones están fundadas más sobre la convicción de su necesidad, y en consecuencia sobre la tradición, que sobre los actos legislativos.

La independencia de la magistratura inglesa deriva también de la inexistencia de una carrera y, en consecuencia, de una jerarquía de jueces, en cuyo vértice se encuentra un ministro de justicia. El juez inglés, a diferencia de otros funcionarios del Estado, aun asegurando un servicio público, es en el ejercicio de sus funciones libre e independiente como cualquier profesional: la única autoridad que él reconoce, es la del derecho y la del precedente.

Otras normas o cautelas jurídicas que contribuyen a la independencia y regularidad del funcionamiento de la justicia son: en primer lugar, el hecho de que los sueldos de los jueces provienen del *Consolidated Fund*, lo que significa que no hay necesidad de una autorización anual del parlamento; así que la conducta de un juez no puede entrar en discusión cuando entre los comunes se discute sobre el presupuesto. Además, los cargos de los magistrados, jueces, o miembros de tribunales de jurisdicción sumaria son incompatibles con la de los miembros de la cámara de comunes. Para los constitucionalistas ingleses ésta no es tanto una concesión a la doctrina de la separación de los poderes, sino un principio de prudencia elemental: si los jueces deben estar a salvo de presiones políticas, deben abstenerse de actividades políticas. En fin, los jueces son absolutamente inmunes a la responsabilidad jurídica en el ejercicio de sus funciones. Tal inmunidad tiene orígenes relativamente recientes. En tiempos pasados, el procedimiento con el que se apelaba contra una sentencia, asumía la forma de querrela contra el juez en lo personal. La práctica moderna derivó del registro de los precedentes en los *courts of records* y fue reforzada por el deseo de los jueces de ejercer sus funciones, sin temor a consecuencias y libres de cualquier influencia. En el siglo XVII

por primera vez, el juez Coke dijo que los jueces debían rendir cuentas de sus actos, sólo a Dios y al rey, de otro modo los más sinceros serían objeto de continuas calumnias. La lucha duró hasta el siglo XIX y acabó con la reforma de 1876. La inmunidad del juez es una de las características más típicas de la justicia inglesa, y existe una tendencia para extender esta inmunidad con lo cual se protegería también a todas las personas que tomen parte en un proceso, independientemente de su título o posición.

⁷ Sobre las consecuencias, en general, de los ejércitos permanentes en la Europa continental *cfr.* Hermens, *Verfassungslehre*, *cit.*, pp. 295 y ss.

⁸ Sturlese, L., *La crisi del bicameralismo in Inghilterra*, Milano, Giuffrè, 1966, p. 17.