

# **El Parlamento en el sistema Constitucional**

Landelino Lavilla Alsina  
Consejero de Estado

**Pensamiento político de  
Pedro Rodríguez Campomanes**  
Santos M. Coronas González

**Junta General del Principado de Asturias**

---

**AULA PARLAMENTARIA**

**El Parlamento  
en el sistema Constitucional**



**Junta General del Principado de Asturias**

---

**AULA PARLAMENTARIA**

Sesión del Aula Parlamentaria  
de la Junta General  
del 24 de junio de 1996

© Junta General del Principado de Asturias  
Edita: Junta General del Principado de Asturias  
Diseño: Elías / Santamarina  
D.L.: 2.692/1996  
I.S.B.N.: 84-86804-39-6  
Imprime: I. Gofer

# **El Parlamento en el sistema Constitucional**

Landelino Lavilla Alsina  
Consejero de Estado

**Pensamiento político de  
Pedro Rodríguez Campomanes**  
Santos M. Coronas González



# Presentación

---

Ovidio Sánchez Díaz

Presidente de la Junta General del Principado de Asturias

Excelentísimas e Ilustrísimas Autoridades, señoras y señores:

*Cerramos el primer curso del “Aula Parlamentaria” de la Junta General, que inauguró su Alteza Real el Príncipe de Asturias en octubre del año pasado, y en el que hemos podido contar con relevantes personalidades del mundo de la Política y del Derecho como los Excelentísimos Señores don Manuel Fraga Iribarne, Presidente de la Xunta de Galicia, don Carlos Granados Pérez, Fiscal General del Estado, don Francisco Tomás y Valiente, cuya memoria no podemos dejar de honrar, don Félix Pons Irazazábal, Presidente entonces del Congreso de los Diputados, y, muy recientemente, los Profesores don Eliseo Aja Fernández y don Leopoldo Tolivar Alas y el Excelentísimo Señor don Jorge Fernández Díaz, Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales. Todos ellos nos han dejado variadas y profundas reflexiones del máximo inte-*

*rés sobre cuestiones palpitantes del pensamiento y el debate más actual.*

*Clausuramos este ejercicio con la presentación hoy del séptimo título de la Colección “Clásicos Asturianos del Pensamiento Político”, que viene editando la Junta General, y que en esta ocasión queda dedicado a la recopilación de Inéditos Políticos de Pedro Rodríguez de Campomanes preparada por el Profesor Coronas González, así como con la Conferencia sobre “El Parlamento en el sistema constitucional”.*

*La intención que llevó a idear el “Aula” para abrir la Institución parlamentaria a la sociedad y acercarla a ella coincide en esta oportunidad con el propósito, alumbrado en la pasada Legislatura y retomado en ésta, de visitar el pensamiento político de asturianos a los que la excelencia indiscutida de su obra y el paso del tiempo les han dado de forma incontestable la condición de clásicos.*

*Le devolvemos así a nuestra sociedad su mejor herencia, convencidos de que en ella pueden encontrarse claves de apertura y orientación para su futuro. No en vano lo que en ocasiones nos parece nuevo o inesperado se lo pareció ya a otros en otro tiempo.*

*Asimismo, responde fielmente y, estamos seguros que en este caso de modo excelente, al proyecto del “Aula” una reflexión de la significación que sin duda tendrá la del señor Lavilla Alsina sobre la propia Institución parlamentaria, que es, en definitiva, el centro mismo de los objetivos hacia los que, desde sus inicios, han sido orientadas las actividades de nuestro “Aula”.*

*El Profesor Santos Coronas González, autor de la selección de los Inéditos Políticos de Campomanes y del estudio crítico que los precede, completa con este libro lo que podríamos calificar en buena medida de recuperación sin precedente de la obra de Campomanes, a la que la Colección reservó ya un título anterior, dedicado a los escritos regalistas y preparado también por el Profesor Coronas González, que, de ese modo, se convierte en uno de los más acreditados expertos en quien es sin duda uno de nuestros clásicos más “clásicos”, si se permite la expresión.*

*El Profesor Coronas González, nacido en Mieres, es Catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Oviedo. Miembro de Número de la Academia Asturiana de Jurisprudencia, del Instituto Internacional del Derecho Indiano, de la Sociedad Internacional de Historia del Derecho, es autor de varios libros y numerosos artículos de su especialidad, entre los que cabría destacar “Ilustración y Derecho en Asturias”, “Los Fiscales del Consejo de Castilla en el siglo XVIII”, “El libro de las leyes del siglo XVIII”, y un largo etcétera.*

*De nuestro otro invitado, el señor Lavilla, es difícil decir nada que no sea ya por todos conocido. Senador de designación real en la Legislatura Constituyente, Ministro de Justicia, Presidente del Congreso de los Diputados, es actualmente Consejero Permanente del Consejo de Estado (a cuyo Cuerpo de Letrados pertenece por oposición desde 1959), condición ésta de Consejero que, por cierto, también tuvo, desde 1791 hasta su muerte, Pedro Rodríguez Campomanes, de modo que, en*



*el acto de hoy, vienen a encontrarse dos puntales de esta importante Institución.*

*Excelente jurista, el señor Lavilla está capacitado, como pocos, para reflexionar sobre la Institución parlamentaria, que además conoce a la perfección desde su experiencia como Presidente del Congreso de los Diputados en momentos históricamente muy significativos para la consolidación de nuestra Cámara de representantes.*

*Hechas las presentaciones, doy ya la palabra al Profesor Coronas: (...)*

*Muchas gracias, Profesor Coronas.*

*Señor Lavilla Alsina, cuando desee: (...)*

*Muchas gracias, Señor Lavilla.*

*Concluidas las intervenciones previstas para este acto, no quisiera darlo por clausurado sin reiterar antes nuestro agradecimiento a los intervinientes y también a todos ustedes por su presencia.*

*Decía Bagehot que los Parlamentos tienen una muy principal función didáctica y pedagógica. Sin duda, la sesión del Aula Parlamentaria que ahora concluye ha permitido a la Junta General cumplir con éxito esa noble función parlamentaria.*

*Nada más, se levanta la sesión.*

# El Parlamento en el sistema Constitucional

---

Landelino Lavilla Alsina

*Excmo. Sr. Presidente de la Junta General del Principado de Asturias, Excmo. e Ilmos. señores, señoras y señores.*

1. Me honra participar en este acto de presentación de un conjunto de trabajos, hasta ahora inéditos, de Pedro Rodríguez Campomanes, justamente incluido entre los “clásicos asturianos del pensamiento político”.

El ilustre profesor Coronas González, en el sugerente estudio preliminar del libro y en las certeras palabras con que acaba de hacer su presentación, ha cumplido con rigor y eficacia el objetivo primero de este acto: recordar el reformismo dieciochesco e ilustrado de Campomanes y glosar algunos de sus interesantes escritos que ayudan a mejor conocer su voluntad de servicio público y su eficaz contribución a la forja de ideas que habrían de acreditar su fecundidad tras la puerta de la

nueva época en cuyo quicio –fines del siglo XVIII– aquellos escritos fueron concebidos y cursados.

El Presidente de la Junta General del Principado ha recabado mi participación –grata para mí, innecesaria para el acto–, incitándome a exponer mis propias reflexiones sobre nuestro actual orden institucional y, en particular y naturalmente, sobre la institución parlamentaria.

Y no puedo hacerlo sin tomar como inicial referencia la ejemplar labor de Campomanes, puesto que –quizá por azar, quizá por mor del criterio selectivo del Presidente de la Junta– es para mí un cualificado antecesor en el desempeño en España de tareas de Gobierno, en el ejercicio de la Presidencia de las Cortes y en el cumplimiento de funciones como Consejero de Estado. Yo también he sido, a distancia en el tiempo y lejos de la calidad y del relieve de Campomanes, miembro del Gobierno de España, Presidente de su Parlamento y –sigo siéndolo– Consejero de Estado.

Perdonen que, sin vanagloria, exprese aquí y ahora mi orgullo por ese relativo paralelismo. Un orgullo muy real aunque sea tan efímero como el tiempo en que tardo en pronunciar estas palabras; un orgullo tan real que, aun proclamando las alturas para mí inalcanzables a que el pensamiento de Campomanes voló, me resisto a cederle terreno en lo que es dedicación, entrega y esfuerzo al servicio de España y de su progreso.

Campomanes, ciertamente, fue un reformador humanista. Y por tal me he tenido yo en la política española. Por el signo

de las circunstancias, el reformismo evolucionista de Campomanes aceptó los presupuestos del sistema recibido, pese a que –por subrayar un dato de magnitud universal– la Revolución Francesa cubría ya su fase germinal y alboreaba una nueva edad en la Historia de nuestra civilización. El reformismo de mi generación aparece caracterizado por la voluntad de que España se instalara en la modernidad, a la altura de las exigencias de nuestro tiempo y de los ejemplos de nuestro entorno, cuando ello demandaba un cambio del singular sistema político vigente y no se satisfacía con cambios en ese sistema político. Lo que para Campomanes pudieron ser incógnitas y premoniciones, para nosotros fueron datos y certidumbres. Páginas y páginas de Historia habían pasado.

Cortes y Consejo de Estado son instituciones del Antiguo Régimen. Son también instituciones de nuestro actual sistema político.

Las Cortes que presidió Campomanes no son las que presidí yo. El Consejo del que fue miembro Campomanes no es el Consejo de Estado del que yo soy Consejero. Pero no es difícil –y, desde luego, es atractivo– seguir una línea expositiva en la que aparezca con naturalidad la transformación de instituciones que, con su identidad nominal y su diferente configuración, revelan los grandes engarces de la historia. Aunque el “nomen iuris” sea el mismo cada institución es distinta en una u otra fase de su evolución o mutación. Ni las Cortes ni el Consejo de Estado han continuado siendo en el orden constitucional lo que fueron en la Monarquía absoluta,

pero, como dijo el Profesor Tomás y Valiente –a quien cito con emocionado recuerdo y en homenaje debido–, tampoco son tan radicalmente otra cosa como para que la identidad del nombre pueda repugnar o parecer disparatada. Lo que ocurre es que el contenido de las instituciones jurídicas cambia a lo largo de la historia, de forma que no es posible definir las sin guardar correcta referencia al sistema de que forman parte, de manera que las Cortes o el Consejo de Estado no pueden, ni en su composición ni en sus funciones, permanecer incólumes cuando el Estado cambia sustancialmente.

Desde este punto de vista, subrayar la fractura entre las instituciones del Antiguo Régimen y las del sistema constitucional es perfectamente compatible con la afirmación de que en éste, aun no siendo las mismas, las instituciones son legítimas sucesoras de aquéllas. Las instituciones de hoy quizá no tengan padres longevos, pero sus antepasados sí lo son, como dijo sagazmente Cordero Torres refiriéndose al Consejo de Estado.

Mas debo aplicarme ya a cumplir el encargo que específicamente se me ha hecho y en consideración al cual participo hoy en este acto.

2. En España –¿y dónde no?– tenemos un cúmulo de problemas que se perciben, a veces, como opresivos. Lo importante es la voluntad común de superarlos y la eficacia y aceptación de un orden institucional que, como el nuestro, tiene ya acreditada su capacidad para ofrecer mecanismos razonables de salida y de solución.

La Constitución de 1978 supuso la formal manifestación de la voluntad de convivir, a partir de la proclamación de la dignidad de la persona con reconocimiento y garantía de sus derechos y libertades; supuso también la configuración de un Estado social y democrático de Derecho, bajo la forma política de la Monarquía parlamentaria; supuso y supone la disponibilidad de una referencia, ampliamente concordada, para la estable convivencia política.

Difícil puede resultar, sin duda, que aprecien en su auténtico valor la existencia misma de la Constitución quienes no vivieron, con plena conciencia de riesgo y con cabal sentido de responsabilidad, el complejo y delicado proceso de encauzar —en clima de normalidad, pese a los graves intentos de perturbarla— la transición política.

Urge anticipar que una sincera profesión constitucionalista no comporta la sacralización de la Constitución como texto, pero demanda su racional acatamiento como norma jurídica y permite su mitificación como hecho de singular relevancia en la vida política española.

No hay, pues, que sacralizar el texto de la Constitución, siendo como son notorias sus imperfecciones e insuficiencias, al igual que sus potencialidades y virtudes. El texto constitucional admite análisis y opiniones que, aun contradictorios entre sí y desde puntos de vista técnicos, tanto escrutan la bondad y claridad de su formulación cuanto la idoneidad de sus previsiones, sin llegar a cuestionar su sentido político a partir de doctrinas o de ideologías de partido.

Ninguna duda cabe que, puesto el texto en manos expertas de lexicógrafos, gramáticos y juristas, sería fácilmente mejorable sin desvirtuar un ápice la concepción subyacente ni la amplia acogida del pluralismo político. No es ello suficiente, sin embargo, para alentar apresuramientos revisionistas; importa la suave consolidación de un sentimiento constitucional, como objetivo primario que se asienta en la prolongada vigencia de una Constitución, con la plena conciencia de que lo importante es valorar su aptitud para regir la convivencia y el ordenado cambio social y enjuiciar así, en consecuencia, la temporaneidad política de una reforma.

Cabe recordar la reflexión de Campomanes que, referida a la Francia de 1792 y recogida en el libro que hoy se presenta, previene frente al “arbitrio indefinido de destruir mañana lo que hoy se establece y así sucesivamente”.

Pero, si no hay por qué sacralizar la Constitución en cuanto texto, sí hay que subrayar su carácter de norma, como manifestación de una racionalidad objetivada con efectiva vigencia en términos estrictamente jurídicos; no, desde luego, como conjunto de proposiciones, más o menos afortunadas, expresivas de declaraciones programáticas o de aspiraciones sin sustancia normativa propia.

Un acto de fe en el Derecho, compendio de las más preciadas virtudes cívicas, “religión civil” al decir de Rousseau, no puede ser descalificado ni con un simple reproche de deformación profesional ni con una gratuita imputación de ingenuidad, por más que experimentados actores y avisados observa-

dores de la vida política española lo consideren distanciado de una realidad percibida y definida como descarnada manifestación de la lucha por el poder. Esa realidad es encarada frontalmente al proclamar la convicción de que sólo puede ser domeñada y disciplinada mediante un serio esfuerzo para lograr la juridificación de los mecanismos de poder y del poder mismo. Y ese esfuerzo requiere que el conjunto de los ciudadanos y sobre todo los políticos –en el Gobierno o en la oposición– acepten, sin reservas y a partir de la Constitución, que el Derecho es fin y cauce de la acción política y no instrumento dúctil de cómoda manipulación.

Por otra parte y en consonancia con la necesidad de asideros en la conciencia de los pueblos, vale cierta mitificación de la Constitución, por cuanto su misma existencia expresa la voluntad de pacífica convivencia; por cuanto las características del último período constituyente español acreditaron un fecundo espíritu de entendimiento y concordia; por cuanto su real acatamiento revela un estadio superior en el que se juridifica el poder y el propio dinamismo político.

En una realidad como la española, con temores siempre renovados de inestabilidad por la familiar vigencia del esquema amigo-enemigo, vencedor-vencido, la actitud convergente y conciliadora de las fuerzas políticas fue todo un símbolo de la destrucción de un mito negativo –la congénita incapacidad de los españoles para la libertad y la democracia– y el deslumbrante nacimiento de un nuevo mito preñado de esperanzas –España es solar de todos los españoles sin exclusiones



políticas ni anatemas descalificadores-. Y esa actitud de las fuerzas políticas no hizo sino sintonizar con la voluntad de un pueblo que, profundamente transformado en hábitos y condiciones de vida, clamó con voces de lamento, con gritos de exigencia, su decisión de no revivir amargas experiencias, de las que no pocas heridas laceraban todavía la carne o el alma de muchos españoles.

3. En la actualidad, la evolución del pensamiento político y las convicciones sociales acredita la validez generalizada del principio democrático como legitimador del poder político. Sobre la pasividad, el conformismo y la cohibición de los ciudadanos puede todavía fundarse una dominación prolongada y aparentemente estable. Pero sólo por el respaldo activo, consciente y participativo del pueblo adquiere patente reconocida de legitimidad un orden político de convivencia.

En la Introducción a su obra “Esencia y valor de la democracia”, Kelsen advertía ya que las revoluciones civiles de 1789 y 1848 convirtieron el ideal democrático en un postulado del pensamiento político, al punto de que “sus impugnadores sólo osaban oponerse a él con una reverencia cortés o al amparo de una estudiada máscara de terminología democrática”. Esta es la razón –advierte Kelsen– de que la democracia perdiera, como todos los lemas, su sentido intrínseco. Al compás de la moda política, el concepto de democracia –el más abusivamente explotado entre todos los conceptos políticos– “resulta aplicado a todos los fines y en todas las ocasiones posibles y adopta significados contradictorios en ciertos

casos, cuando no ocurre que la irreflexión usual del lenguaje político vulgar lo rebaja a un vocablo convencional que no responde a ningún contenido esencial y determinado”.

Y el propio Kelsen afirma que “la existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era. Aunque democracia y parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio –puesto que la democracia directa no es posible en un Estado moderno– que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia”.

El parlamentarismo significa “formación de la voluntad decisiva del Estado mediante un órgano colegiado elegido por el pueblo en virtud de un derecho de sufragio general e igual, o sea democrático”.

Entre las ideas que presiden el sistema parlamentario, domina la de la autodeterminación democrática, esto es, la idea de la libertad. La lucha por el parlamentarismo ha sido históricamente la lucha por la libertad política. Esa idea de libertad ofrece dos aspectos que, en la entraña del parlamentarismo, parecen mermar su vigor originario: de una parte, la necesidad de que el Parlamento opere a base del principio de la mayoría; de otra, el carácter indirecto de la formación de la voluntad del Estado, que no es expresada inmediatamente por el pueblo mismo, sino por una Asamblea –el Parlamento–, aunque haya sido creada por el pueblo.

En 1930 Ortega y Gasset señalaba, con resonancias hoy vigentes: “se habla mal del Parlamento en todas partes, pero no se ve que en ninguna de las que cuentan se intente su sustitución, ni siquiera que existan perfiles utópicos de otras formas de Estado que, al menos idealmente, parezcan preferibles. No hay, pues, que creer mucho en ese aparente desprestigio”. Y añadía: “existe toda una serie de objeciones válidas al modo de conducirse los Parlamentos tradicionales; pero si se toman una a una se ve que ninguna de ellas permite la conclusión de que deba suprimirse el Parlamento, sino, al contrario, todas llevan, por vía directa y evidente, a la necesidad de reformarlo” o bien –agregó– a la de regenerar su concepción, rescatar su cardinal función y restaurar su carácter como clave del sistema democrático.

En atención a la organización institucional y a la posición relativa de los órganos constitucionales es usual y precisa la distinción entre el régimen presidencial, el régimen directorial y el régimen parlamentario. Prescindo del segundo de ellos, el directorial (que tiene una importancia limitada, está construido sobre el modelo suizo y supone la existencia de un ejecutivo colegiado, elegido por el poder legislativo por un término fijo), para proyectar el foco de atención –en su afinidad y en su contraste– sobre la dualidad que encarnan los regímenes presidencial y parlamentario.

En una identificación primaria, el régimen presidencial –cuyo arquetipo es, sin duda, el orden constitucional de Estados Unidos– es el sistema democrático que realiza la separación

de poderes de una manera más acusada y cuyo rasgo esencial es la existencia de un presidente de la República elegido por el pueblo y que ostenta en plenitud la titularidad del poder ejecutivo. El régimen parlamentario ofrece características sumamente complejas que, según dice Giraud, lo singularizan como un sistema de colaboración, de asociación y de acuerdo entre los poderes legislativo y ejecutivo, cuya regla básica—cual es la de la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento—permite restablecer, por medio del cambio de Gobierno, la armonía de los poderes cuando tal armonía aparece resquebrajada o destruida.

A partir de esta dualidad, resulta metódicamente necesario—aunque pueda oponerse su obviedad—distinguir entre “instituciones parlamentarios” (o, incluso, “parlamentarismo”) y “régimen parlamentario”. O, dicho de otra manera, no deben confundirse las notas cualificativas y las reglas rectoras de la vida del Parlamento y las que definen, no su funcionamiento y las relaciones intraparlamentarias, sino su posición respecto de los demás órganos políticos del Estado. En todo orden democrático de convivencia hay Parlamento pero no necesariamente régimen parlamentario: éste designa una manera, entre otras posibles, de concebir las relaciones entre el Parlamento y los demás órganos constitucionales. Estados Unidos, de modo paradigmático, tiene Parlamento pero no régimen parlamentario.

Las señas de identidad del régimen parlamentario, a efectos de una reflexión sistemática sobre él, pueden reducirse a:

a) la legitimación democrática del Gobierno por la obtención y mantenimiento de la confianza parlamentaria; b) la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento y por éste exigible; y c) la preeminencia del Parlamento respecto de los demás poderes constituidos –correlativa a la primacía de la Ley–, en cuanto –dimensión más específicamente jurídica– su voluntad normativa es Ley, infraordenada sólo a la Constitución.

4. El Parlamento es, según ha subrayado la doctrina italiana, la institución “central” del orden político democrático signado por el régimen parlamentario. Algunas reflexiones cautelares son pertinentes para captar, con justeza y en su verdadero significado –sin extremas e inconvenientes magnificaciones–, tal apreciación.

Las Cortes Generales –designación específica del Parlamento español formado por el Congreso de los Diputados y el Senado– “representan al pueblo español” (artículo 66 de nuestra Constitución). Si “la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado” (artículo 1.2), las Cortes Generales se hallan en la distinguida posición que conviene, con propiedad, al órgano que, en cuanto poder constituido, representa a ese pueblo soberano.

La elección de los miembros de las Cortes Generales es, así, un momento estelar en la vida democrática y, por su naturaleza y por el alcance de sus efectos, satisface el contenido nuclear del derecho de participación de los ciudadanos (artículos 23, 68 y 69) en un régimen parlamentario.

No ha de extrañar, por ello, que en el lenguaje usual, como en difusas convicciones y hasta en algún reflexivo razonamiento del Tribunal Constitucional, se perciba una prima en la valoración de las Cortes que pugna con la legitimidad igual que, en términos jurídicos, tienen todos los órganos constitucionales del Estado.

Sería erróneo, desde luego, cuestionar la fuerza democrática que, por su inmediato carácter representativo y por la naturaleza de sus funciones, tiene el Parlamento. Pero el reconocimiento de esa fuerza no justifica que, excediendo los límites de una mera apreciación política, los órganos que encarnan los poderes emanados del pueblo –mencionados sin diferenciación en el artículo 1.2– sean objeto de una jerarquización jurídica y prefigurada por su grado de proximidad al manantial del poder, atendiendo a cómo se erigen y se forman.

El Parlamento –las Cortes– es, como he dicho, el órgano que ostenta la representación del pueblo español. Su legitimidad en la titularidad y en el ejercicio de los poderes que la Constitución le atribuye no es, empero, de un rango distinto y superior a la que corresponde a los demás órganos constitucionales en el origen y en el desempeño de sus funciones. El título legitimador común es materialmente la soberanía del pueblo y formalmente la Constitución en la que la voluntad normativa constituyente expresa aquella soberanía.

Cabe, en efecto y por mor de la sensibilidad democrática, subrayar con vigor el vínculo político entre las Cortes y el pueblo, mediado por el mecanismo jurídico de la representa-

ción. Cabe, también, deducir determinadas consecuencias, ajustadas a las prescripciones constitucionales y acordes con la esencia del régimen parlamentario. Es, sin embargo, improcedente derivar concepciones que, ajenas a los presupuestos de la división de poderes o de la separación de funciones, desdibujen la correcta articulación de los órganos constitucionales. Todos ellos se encuentran en paridad de legitimación, en cuanto se erigen de acuerdo con la Constitución y asumen y cumplen responsablemente las funciones que ella les encomienda. El procedimiento para la formación de determinados órganos, aunque sea plena o parcialmente parlamentario (caso del Tribunal Constitucional o del Consejo General del Poder Judicial), ni los sitúa en una posición subordinada ni ampara mediatizaciones extraconstitucionales en el desempeño de las funciones que respectivamente les corresponden.

Y ello es así incluso por referencia al Gobierno, pese a las singularidades de los términos en que se traban sus relaciones con las Cortes y que no son sino expresión de los rasgos propios del régimen parlamentario.

En un régimen parlamentario el Gobierno se legitima por la obtención y mantenimiento de la confianza del Parlamento, preservándose la esencia democrática del sistema por la presunción de que quien tiene la confianza de la representación del pueblo tiene la confianza del pueblo representado.

Es clara la contraposición, en contemporaneidad, con el sistema de elección del Ejecutivo —o de su cabeza— por el pueblo (régimen presidencialista); como es clara su diferencia,

en sucesión temporal de concepciones históricamente decantadas, con el sistema en el que la legitimación requería la doble confianza del Jefe del Estado y del Parlamento, cual ocurría en el régimen constitucional –no plenamente parlamentario, en el sentido técnico moderno– que señorea los textos del pasado siglo y aún muchos de los vigentes, aunque en la realidad actual las convenciones y costumbres constitucionales han venido imponiendo las exigencias reales del régimen parlamentario bajo la cobertura formal de Constituciones que en su letra no respondían a tales exigencias. La práctica ha conducido a verdaderas mutaciones constitucionales, políticamente consolidadas, aunque no alcanzaran expresión escrita a través de reformas de la Constitución. El proceso tiene una especial significación desde el punto de vista de la conversión de la monarquía constitucional en monarquía parlamentaria (“forma política del Estado Español” en términos del artículo 1.3. de la Constitución).

El otorgamiento de confianza puede suponer un juicio técnico favorable sobre la capacidad y pericia de quien la recibe. Revela, en todo caso, un grado –pleno o tan sólo suficiente– de sintonía política entre los componentes de la mayoría que la otorga y quien resulta investido con la titularidad del Gobierno. Y, en virtud de la representación, queda presupuesta la armonía en la orientación política entre la mayoría del cuerpo electoral y el Gobierno constituido.

Puede acontecer que, sin embargo, por unas u otras circunstancias y en el curso de la legislatura, se quiebren o se alteren



los supuestos y presupuestos de la confianza dispensada, con desajustes potencialmente graves en la inicial articulación entre Parlamento y Gobierno. El Parlamento puede, entonces, proceder a la retirada de su confianza, haciendo efectiva la responsabilidad política del Gobierno mediante una moción de censura. Pero como, de una parte, el Gobierno ostenta una posición constitucionalmente sustantivada, que trasciende la de un simple comisionado del Parlamento, y, de otra, la raíz democrática del sistema remite el juicio sobre la ruptura de la relación de confianza a un discernimiento acerca de cuál es la voluntad del electorado, que puede hallarse distanciada de la del Gobierno o de la del Parlamento, cabe que aquél apele al pueblo elector anticipando, por disolución del Parlamento, la extinción del mandato representativo recibido por los parlamentarios.

De esta suerte, retirada de la confianza parlamentaria y recurso gubernamental al arbitraje electoral, son los resortes constitucionales “mayores” que, a disposición del Parlamento y del Gobierno, respectivamente, permiten restablecer la armonía entre ambos poderes.

5. Quienes muchas veces –incluso las más de ellas– esgrimen fundadas razones para enjuiciar negativamente el funcionamiento parlamentario y las características de los debates tienen siempre a mano el fácil recurso de atribuir a las normas reglamentarias un exceso de rigidez o una falta de idoneidad para explicar insuficiencias y decepciones. Es la conocida tentación de huir a los planteamientos generales: parecería que

la pobreza de un debate o la incapacidad de trarlo nunca serían referibles a la torpeza de sus protagonistas o a la falta de sensibilidad y medida en la Presidencia. Mi experiencia me permite negar con firmeza la validez de tales juicios. Creo, sinceramente, que un Parlamento puede funcionar –y un debate se puede desarrollar– con brillantez y modélicamente, aun bajo la vigencia del más deleznable reglamento; como creo que pueden resultar vacuos y estériles siendo el reglamento el mejor de los imaginables.

El reglamento no da brillo a la opacidad ni resta fulgor y fecundidad a un debate inteligentemente planteado y dirigido.

No puedo desconocer –y precisamente por mi experiencia– que el reglamento de la Cámara no es inocuo. Pero sí he de rechazar que en él se halle “la” causa de la atonía, el declive o la falta de vigor del Parlamento como institución política central del sistema.

Las previsiones reglamentarias son referencias necesarias a las que apelar para orientar, reorientar, ordenar y, en su momento, concluir el debate; no un marco rígido y estrecho capaz de frustrar un debate, con abstracción de su sentido y exigencias. Es responsabilidad del Presidente percibir el clima político en que se abre un debate, valorar su significación inicial, captar y, en su caso, enderezar el sentido en que se desarrolla y percibir sus momentos de inflexión conduciéndolo a su desenlace más natural.

Quizá haya racionalizado ex post algunos aspectos de mi experiencia. Pero tengo la firme convicción de que el Presiden-

te de la Cámara está en condiciones de captar el ambiente y encauzar más que encorsetar un debate político. Es quizá una visión presidencialista, pero es la que tengo y la que, en última instancia, se refleja en el artículo 73.2 del Reglamento de 1982 del Congreso de los Diputados.

Es claro que el transcurso del tiempo y los nuevos hábitos y posibilidades tecnológicas demandan un esfuerzo que preserve la significación del Parlamento como foro para el debate. Un ejemplo: la presencia de las cámaras de televisión afecta al desarrollo de la sesión parlamentaria: quien sube a la tribuna ve y tiene un auditorio presente e inmediato, pero no puede desentenderse –antes bien la busca– de su conexión con un auditorio mucho más amplio, no visible pero percibido, que recibe el sonido y la imagen de lo que en el hemiciclo acontece. Al pensar en esa audiencia, el tono de los oradores y el contenido de su discurso varían: no tanto les importan los términos en que el debate se trabe, cuanto los mensajes y efectos que puedan transmitir al electorado.

Al reflexionar hoy sobre el Parlamento, sus problemas y sus virtualidades, sería ingenuo prescindir de realidades como esa. Han de tenerse bien presentes y hay que pensar que ni la esencia del Parlamento, en el que está y actúa día a día la representación del pueblo, puede ser difuminada, ni cabe desconocer o neutralizar –porque sería un esfuerzo vacío– las posibilidades de comunicación directa entre los líderes políticos y el pueblo. Dejo así apuntada una cuestión que me parece capital –y apasionante– en trance de diseñar y propi-

ciar los nuevos rasgos del sistema parlamentario, cuya cabal preservación, por supuesto, propugno.

A partir de datos como el recién expuesto, son frecuentes algunos diagnósticos que subrayan un debilitamiento del Parlamento. Los síntomas sobre los que tales diagnósticos se fundan son de distinto porte, bien que convergentes en la convicción de quienes, reivindicando el carácter propio de la institución parlamentaria en el sistema, comprueban su desplazamiento.

Ante esos síntomas, parece claro que no procede abdicar de la voluntad decidida de mantener la centralidad del Parlamento en el orden institucional de un régimen democrático; como tampoco procede ceder en la proclamación y defensa de la primacía de la ley, entendida como decisión normativa del Parlamento titular de la potestad legislativa.

La vida parlamentaria –y con este mensaje concluyo– se ha de tejer día a día sobre un cañamazo en el que tanto los enfrentamientos como las comprensiones, tanto las impertinencias como las cortesías, deben dar consistencia a la trama que verdaderamente importa: la de una convivencia democrática, pacífica y estable. Ese es el triunfo del parlamento; el triunfo de la palabra y de la razón frente a la barbarie y la pasión incontrolada.



# El pensamiento político de Pedro Rodríguez Campomanes

Santos M. Coronas González

*Excmo. Sr. Presidente de la Junta General del Principado de Asturias, Excmo. Sr. Consejero de Estado, Excmo. e Ilmos. señores, señoras y señores.*

No hace mucho tiempo, apenas medio año, escuchábamos en esta misma aula Parlamentaria la autorizada voz del Profesor D. Francisco Tomás y Valiente disertando, al calor de la presentación de los Discursos de Argüelles, sobre el valor del mensaje liberal de los padres fundadores del moderno constitucionalismo español.

Hoy, salvada la distancia que media entre maestro y discípulo, voy a presentarles más modestamente la edición de los *Inéditos Políticos* de Pedro Rodríguez Campomanes, un hombre de la generación anterior a Argüelles, que hizo posible la difusión del espíritu reformista y crítico de la Ilustración en el campo del Derecho, un espíritu que con toda razón

se ha considerado un precedente claro de la España contemporánea.

Puede resultar extraño que dos siglos después de la muerte de Campomanes, un hombre crucial en cuyo pensamiento reformista late ya la crisis del Antiguo Régimen, se sigan editando textos inéditos de su producción particular. Ello obedece en parte al olvido en que durante mucho tiempo se tuvo a su figura, ahora felizmente rescatada como “cerebro gris” del movimiento ilustrado español. Desde los primeros escritos panegiristas de Traggia, Domenech y González Arnao (1802-1803) hasta la moderna bibliografía especializada que inicia en 1954 Álvarez Requejo con un estudio sobre la obra histórica de Campomanes, medió un vacío historiográfico apenas cubierto por la mera divulgación de aquellos datos primeros de sus contemporáneos. Tan sólo la edición de algunas de sus obras más representativas por Vicente Salvá (1830) José Alonso (1841-1843) o Antonio Ferrer del Río (1867) atenuaron en parte este injusto olvido, a pesar de la finalidad claramente utilitaria y práctica –regalista– de su propósito.

Hoy en día, cubierto en parte este vacío, es casi un lugar común hablar de su inabarcable personalidad tan compleja como la propia curiosidad enciclopédica de los hombres de su tiempo que ha obligado a fragmentar su estudio en una u otra de sus facetas, bien enraizadas todas en la realidad histórica de su tiempo, a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII, en la España de Fernando VI, Carlos III y aún de Carlos IV.

En este sentido, modernamente, se ha destacado su figura de historiador, de helenista, bibliógrafo, fiscal, político, economista... Aunque no eran estos últimos aspectos los más desatendidos por la bibliografía (Krebs, Bustos, González, Reeder, Street...) puede decirse que ahora, gracias a la excelente aportación de V. Llombart, conocemos mucho mejor la labor de Campomanes como economista y político de Carlos III, algunos de los títulos con los que probablemente el propio Campomanes hubiera querido ser recordado. A esta obra fundamental que marcó un hito en los estudios sobre Campomanes por su rigor heurístico y claridad de exposición (a la que llegó el autor tras una sólida investigación iniciada con su tesis doctoral sobre *El pensamiento y teoría de la política económica del Conde de Campomanes. Economía e ideología de la Ilustración oficial en España (1760-1790)*, presentada en la Universidad de Valencia en 1976) sucedieron nuevas visiones globalizadoras entre las que merece una mención especial la tesis de José María Vallejo García-Hevia, una obra densa en cuatro volúmenes que recoge con precisión todo lo sabido sobre Campomanes pero alumbrando al tiempo nuevos aspectos con datos de interés extraídos de una amplia utilización de las fuentes primordiales de nuestro personaje. En esta línea de conjunto y con una exposición que denota la madurez del género biográfico merece destacarse asimismo la reciente aportación de Concepción de Castro. Con todo ello se ha ido avanzando en el conocimiento de esa figura central de nuestro siglo XVIII que fue Pedro Rodríguez Campomanes.



Como asturiano y autor de una densa obra política en su sentido más amplio, Campomanes merecía ser incluido en la Colección de Clásicos Asturianos del Pensamiento Político patrocinada por la Junta General del Principado de Asturias y así ocurrió en dos ocasiones.

En la primera entrega se reeditaron sus Escritos Regalistas más característicos: el Tratado de la Regalía de España (1752) que pese a definir con rotundidad su ideario regalista era bastante desconocida hasta el punto de confundirse frecuentemente con el más tardío Tratado de la Regalía de Amortización (1765). La obra de la que apenas si quedaba algún que otro ejemplar aislado en las bibliotecas nacionales y extranjeras de la única edición hecha por Vicente Salvá en 1830, se reeditó en la Colección de clásicos asturianos con el añadido y corrección de algunos borradores manuscritos que se conservaban en el Archivo Privado de Campomanes.

Por otro lado, se editaron por vez primera de manera comparada las dos ediciones príncipe del Juicio Imparcial sobre las regalías de Parma –la primera de 1768 cotejada con la versión oficial censurada o corregida en virtud de mandato real por el conde de Floridablanca y los cinco obispos del Consejo Extraordinario publicada en 1769– cumpliendo con el inexcusable deber de registrar con detalle todas sus variantes. El Juicio Imparcial, considerada la obra cumbre del regalismo no solo hispánico sino europeo del siglo XVIII, se ofrecía así a la atención de los lectores y especialistas destacando en el cuerpo de las variantes todo aquello que había sido censurado

oficialmente. De esta forma se ayudaba a conocer por contraste el pensamiento reformista y crítico frente al oficial tradicional en las relaciones Iglesia-Estado, pero también en otras cuestiones como la propia concepción del poder sometido a las leyes fundamentales de la monarquía y, en cierta medida, a ese Derecho público universal que a manera de una variante práctica del viejo *ius gentium* se había venido formando por costumbre a partir de la afirmación de los Estados nacionales en la Edad Media.

A esta primera aportación al conocimiento de la obra de Campomanes se suma ahora la publicación de sus *Inéditos Políticos* en la misma Colección, referidos a su etapa más política pero a la vez más desconocida de gobernador del Consejo de Castilla (1783-1791) y de consejero de Estado [1791-1802 (1795)].

Como gobernador de Consejo de Castilla primero interino y desde 1789 en propiedad, Campomanes alcanzó el cenit de su carrera profesional. El cargo, el segundo en importancia después del mismo rey a juicio de uno de los prácticos de la época, Martínez Salazar, pudo calmar los sueños del humilde aldeano nacido en 1723 en Santa Eulalia de Sorribas, un pequeño lugar del concejo de Tineo, que gracias a su inteligencia y esfuerzo consiguió recorrer, de manera fulgurante, el *cursus honorum* hasta llegar a la cumbre del régimen político administrativo. Sus paisanos de Asturias, conscientes de la significación del cargo, le tributaron un alborozado homenaje que, entre otros festejos y regocijos públicos, se manifestó

en la representación del drama alegórico “El triunfo del mérito”. Por entonces y a instancias de este reconocimiento público se renovó la vieja relación de Campomanes con su tierra de nacimiento que de tiempo atrás, desde su acceso a la fiscalía del Consejo de 1762, le llevara a ser el gran promotor de la Asturias ilustrada y benefactor de sus hijos más ilustres: Jovellanos, Posada, Martínez Marina, Pérez Villamil, Menéndez de Luarca, Álvarez Caballero, Rubín de Celis...

En este cargo de tanta significación política, Campomanes mantuvo su método de trabajo cifrado por el corregidor Carmona en una suerte de prepotencia (“yo lo puedo todo, yo lo mando todo. En todo se ha de ver mi nombre”) que, en realidad escondía un propósito de hacer más eficaz y operativo al Consejo y demás órganos dependientes de su gobierno.

De esta etapa de gobernador del Consejo se publican ahora distintos documentos que tienen en común su preocupación por la marcha de las instituciones políticas y económicas del reino: gobernación interna, política económica indiana, insistiendo en sus viejas ideas liberalizadoras del tráfico comercial; preparación de las Cortes de 1789, las últimas de la España del Antiguo Régimen y que supo presidir con tanta autoridad como competencia, sorteando el escollo de la permanencia de la Diputación de los Reinos y enunciando de forma clara y precisa la proposición regia de la derogación de la ley sálica o agnaticia introducida por Felipe V en 1713 en perjuicio del régimen sucesorio tradicional de la Corona cifrado en Partidas 2, 15, 2.

En un momento determinado, las difíciles relaciones entre la vía reservada que representan las Secretarías de Estado y del Despacho o ministerios y la vieja organización conciliar que encarna sobre todo el Consejo de Castilla, dieron lugar a un enfrentamiento entre Moñino, el antiguo compañero de Campomanes en la fiscalía de lo criminal del Consejo, elevado por sus prendas personales tan del gusto de Carlos III, a la Primera Secretaría de Estado, y el propio Campomanes a raíz de las medidas de reforma propuestas por éste al nuevo rey Carlos IV (8 de julio de 1790). Esta circunstancia unida al descontento por su forma de proceder al frente del Consejo que exigía a todos los jueces una actividad desusada (“no podían con tanto trabajo, trabajo a que no estaban acostumbrados, trabajo que, además de ser inútil, trastornaba el orden establecido de mucho tiempo, conocido de todos y expedito”, según el testimonio autorizado del corregidor de Madrid, Armona) llevó al cabo a su exoneración del cargo de Gobernador del Consejo por más que oficialmente se adujera el quebrantamiento de salud y la disminución que padecía en la vista como razones que justificaban su destitución.

En su lugar se le confirió plaza efectiva de consejero de Estado (14 de abril de 1791), un retiro decoroso que, contra lo que podría pensarse dada la atonía secular del Consejo de Estado tras la pérdida de la parte europea del viejo Imperio en 1713 y el desarrollo coetáneo de la vía reservada ministerial, tuvo un renovado quehacer tras la revitalización del Consejo de Estado en febrero de 1792 de la mano del nuevo Secretario de Estado, el conde de Aranda, quien por enton-

ces pudo hacer realidad su viejo plan gubernativo de convertirle en eje central de la política española.

A la redacción del Reglamento del Consejo, el primer Reglamento conocido en la historia del Consejo de Estado, promulgado el 25 de mayo de 1792 siguió un nuevo período de actividad de Campomanes como Consejero de Estado orientado a comprender y analizar los pormenores de la política exterior.

A lo largo de 1792 que marca el período áureo de la institución bajo el mando de su Decano, el Conde de Aranda, Campomanes intentó «imponerse en el estado corriente de los negocios de Europa y adquirir estas nociones generales para no hallarse huéspedes y faltos de instrucción (él y sus nueve compañeros del Consejo) al tiempo de votar en las materias conexas con las potencias extranjeras».

Esta falta de instrucción política internacional Campomanes pretendía suplirla con ayuda de la lectura de las gacetas extranjeras, fuente de información suficiente a su juicio para la redacción de informes que orientasen las deliberaciones del Consejo. En este sentido su creencia de que “la política no nace de las máximas generales... las meditaciones de las actuales circunstancias son las que forman el juicio político” daba pie para este proceder seguido en la redacción de sus Informes.

Del conjunto de ellos se puede extraer algunas notas de interés sobre el pensamiento político de Campomanes enmarca-

do por la revolución francesa “superior a cuantas la han precedido”. Asimismo, la posterior revolución polaca y la calculada ambigüedad inglesa junto con el despertar del poderío de los Estados Unidos de América conforman el escenario internacional en el que siguen moviéndose viejas potencias como Austria y Rusia.

En todo caso a la luz de la revolución francesa se dibujan claramente dos modelos constitucionales: el revolucionario francés, fundado en “especulaciones y en el abuso de la libertad atribuida al hombre” bases de su nueva Constitución democrática; y el modelo tradicional inglés modelado por la experiencia de la que resultó un sistema mixto de aristocracia y democracia representado en sus Cámaras.

Partiendo de la premisa de que “la naturaleza jamás se rinde a las raciones de los hombres”, rechaza el modelo francés que ha dejado a Francia sin rey, sin religión, sin nobleza hereditaria, entregada a la más espantosa anarquía, frente al orden prudente y sucesivo de mejorar su constitución histórica los ingleses. No entra en el detalle de la Constitución francesa de 1791 que confiesa no haber visto, aunque por sus resultados le parece que encierra una “doctrina pestilencia” de la que conviene preservar al resto de Europa por más que, realistamente, considere que después de la Gran Revolución «ya no será posible reponer las cosas en su estado anterior».

Por contra, la revolución polaca atrae todas sus simpatías al tender a consolidar una monarquía moderada o constitucional capaz de preservar la unidad de la nación. Sin embargo,

no oculta su temor, confirmado en 1793, de que la contrarrevolución rusa terminara con este ensayo patriótico de restauración del poder monárquico, especialmente conveniente en esta área para preservar el equilibrio europeo.

La persistencia de la revolución francesa declinando más y más hacia el nuevo *sistema de libertad e igualdad* de la mano de los jacobinos, llevó finalmente a Campomanes a reflexionar sobre los puntos esenciales de todo gobierno bien ordenado y aún de toda Constitución política, antigua o nueva, a partir de las notas esenciales extraídas de la antigua doctrina: ser justa, conveniente, útil y necesaria, virtudes que en un momento determinado no duda en atribuir a la española: “nuestra Constitución es excelente y ninguna la hace ventaja entre todas las que hasta ahora se hallan legalmente establecidas” dirá como colofón a su pensamiento favorable a la continuidad de esa legalidad fundamental que había venido defendiendo a lo largo de su vida profesional.

Al lado de la vieja Europa, un foco de atención ineludible lo constituyó la América hispana pendiente en buena medida de la resolución del conflicto europeo pues sin el apoyo de Inglaterra o Francia consideraba arriesgado “todo lo ultramarino”.

En este sentido, cobra especial interés la actitud de los Estados Unidos de América, esa nueva nación de rápido desarrollo que hasta entonces no había atraído suficientemente la atención “en la influencia que aquella potencia nueva va a tener en el sistema del mundo”. Al confinar con ella la Lui-

siana y Florida consideraba preciso arreglar las cuestiones pendientes de los límites fronterizos con los Estados Unidos, así como de la navegación del Mississipi, de forma pacífica pues España no estaba en condiciones de defender aquellas provincias. En todo caso urgía integrarlas en el círculo económico español mediante un comercio capaz de sustituir, en el caso de Luisiana, al antiguo de la metrópoli francesa al tiempo que se aumentaba su población con inmigrantes católicos y se respetaban y cuidaban las relaciones con las tribus indias vecinas como eficaz “antemural”.

A grandes trazos este era el *sistema del mundo* tal y como lo veía Campomanes desde su nueva óptica de estadista. Los principios clásicos de la política internacional: búsqueda de equilibrio entre las naciones; respeto a los pactos y tratados internacionales y apoyo al interés o razón de Estado, animan estas reflexiones de Campomanes que, casi al final de su vida activa como consejero de Estado y en un tiempo en que se apaga ya la actividad del propio Consejo como consecuencia de la nueva política autocrática y personalista desplegada por Godoy, tuvo ocasión de volver sobre un viejo problema característico del Antiguo Régimen: los conflictos jurisdiccionales que en esta ocasión enfrentaron al Consejo de Ordenes con la jurisdicción real ordinaria. La defensa de esta jurisdicción ordinaria (1795) en el marco de la anhelada unidad de fuero cierra este elenco de documentos inéditos de Campomanes incluido en la colección de Clásicos Asturianos del Pensamiento Político.



Junta General  
del Principado de Asturias