

La responsabilidad del Gobierno en el pensamiento de Jovellanos¹

“Así que los libros y la pluma serán siempre, como siempre han sido, los primeros elementos de mi felicidad. Pero si algo produjeren, será para una generación menos distante de mis principios (...) ¿Es esto una desgracia? Creo que no; se escribe mejor cuando se escribe para la posteridad”

(Gaspar Melchor de Jovellanos, 1800)

1. El Reglamento de la Suprema Regencia: expresión normativa del concepto jovellanista de responsabilidad del Gobierno

“Nada hay, ni en mi institución, ni en la biblioteca, ni en mis consejos, ni en mis designios, que no sea dirigido al único objeto de descubrir las verdades útiles”. Así se pronunciaba en 1795 a través de sus *Diarios JOVELLANOS*, y es quizás por esta razón que a su fructífera pluma debemos el primer texto normativo de nuestra historia constitucional (excepción hecha del Estatuto de Bayona) que reconoce la responsabilidad del

(1) El presente trabajo forma parte de una tesis doctoral titulada “La responsabilidad del Gobierno en la historia constitucional española (1808-1845)” que, bajo la dirección del doctor Joaquín Varela Suanzes, Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Oviedo, se halla en curso de elaboración.

Gobierno: el *Reglamento de la Suprema Regencia*, de 29 de enero de 1810². A lo largo de este trabajo tratará de analizarse este texto y cohesionarlo con el conjunto del ideario político-constitucional emanado de la abundante literatura jovellanista. Sólo desde esta perspectiva integradora resulta posible conocer una de las facetas escasamente tratadas del pensamiento del ilustre gijonés: su concepción de la responsabilidad del Ejecutivo.

El Reglamento de la Suprema Regencia responde, sin duda alguna, al ideario jovellanista, y no sólo por lo que se refiere a su contenido, deudor de los postulados que mantuviera en el *Dictamen sobre la institución del gobierno interino*, de 7 de octubre de 1808, sino también en cuanto a la finalidad política perseguida con el mismo. En efecto, cuando JOVELLANOS redactó la norma pretendió con ella la realización de su más ansiado objetivo, la convocatoria de las Cortes, procediendo a la correlativa limitación normativa de la Regencia como medio para garantizarla. Si establecía un sistema de responsabilidad para el Consejo de Regencia téngase presente que el mismo respondía y se justificaba en primera instancia en esta finalidad intrínseca de la norma.

La agonía de la Junta Central había de dejar paso a un nuevo órgano que, reforzado, continuara su labor. Ahora bien, ¿cómo asegurar una continuidad y no una ruptura? ¿qué garantizaba una Regencia dócil, un órgano que tomara el testigo que la Central dejaba en sus manos y que culminase las tareas por ella emprendidas? Sin duda estas preguntas pasaron por la preclara mente de JOVELLANOS. La Junta Central,

(2) El texto aparece suscrito por Jovellanos y Martín de Garay, bien que al primero debe concedérsele el papel primordial en su confección, toda vez que el Reglamento exuda con toda claridad su ideario. Más difícil resulta hallar en el texto puntos de identidad con el pensamiento de Martín de Garay, puesto que éste es prácticamente desconocido al asumir un protagonismo mucho menor en el gobierno juntista. Algunas notas biográficas sobre este autor pueden consultarse en Nuria ALONSO, "Noticia del archivo de Martín de Garay", *Trienio*, núm. 14, págs. 63 y ss. La autora reproduce alguna epístola del archivo del diputado juntista, si bien insuficiente para aprehender su ideario.

recuérdese, había recibido su poder de las Provinciales y, por ende, había tomado de forma refleja el poder soberano que derivaba del pueblo. Ahora este poder iba a depositarse en otras manos, al tiempo que su donante dejaba de existir. Sin embargo, la garantía de los arduos trabajos que había realizado la Central justificaba que la cesión no fuese, como sucediera en el caso de las Juntas Provinciales, absoluta e incondicionada, sino normativamente limitada. La Regencia, pues, se subrogaba en un poder que, como el de la Junta, era derivado, pero que, además, se hallaba limitado a través de una norma positiva³. Por consiguiente, si el primero era un órgano **de facto** supremo, del segundo no cabía predicar tal cualidad: supremo no podía serlo sino el Reglamento de la Suprema Regencia, que fundamentaba la transmisión del poder y establecía las condiciones con que éste se cedía.

En todo caso, resulta evidente que JOVELLANOS pretendía impedir que la Suprema Regencia, una vez se viese sola e investida de poder, truncase la convocatoria de Cortes en ciernes. En ningún momento ocultaba el diputado esta idea: “*verá usted, (...) por el otro [dictamen], el último esfuerzo de la expirante Junta para asegurar la grande obra de las Cortes, en el primer instante en que el estado de la nación lo permitiere*”⁴; “*habíamos procurado nosotros [con el Reglamento] que no quedasen olvidados ni pendientes ni abandonados al arbitrio de ninguna otra autoridad, los puntos cuya decisión era indispensable para no dejar aventuradas ni la reunión del primer congreso, ni su buena organización*”⁵.

(3) Ya en el *Dictamen sobre la institución del gobierno interino (7 de octubre de 1809)* había insistido JOVELLANOS sobre la necesidad de que el Consejo de Regencia contara con una norma reguladora. JOVELLANOS, *Memoria en defensa de la Junta Central*, Junta General del Principado, 1992, vol. II, págs. 61-66.

(4) *Carta a Lord Holland*, Muros, 13 de junio de 1810. Las cartas se citarán en adelante por la edición de José Miguel CASO GONZALEZ: JOVELLANOS, *Obras completas*, vol. II-V, Instituto Feijoo de Estudios del Siglo XVIII, Oviedo, 1990.

(5) JOVELLANOS, *Memoria..., op. cit.*, vol. I, págs. 224 y ss.

Late en estas palabras, qué duda cabe, la desconfianza hacia el órgano ejecutivo que se estaba creando. Sólo las críticas circunstancias, tan espléndidamente narradas por JOVELLANOS en su *Memoria en defensa de la Junta Central*, obligaban a la creación de una Regencia, nunca la convicción de la aptitud de tal institución: “cuando nadie hablaba de regencia, cuyo nombre e idea se habían hecho odiosos en la Junta, el pequeño Palafox la reclamó en un escrito harto atrevido (...) En tal conflicto (...) tomamos la única resolución que las circunstancias aconsejaban y permitían. Después de acordar el solemne nombramiento de una regencia (...) la Junta depositó en ella toda su autoridad”⁶. Realista postura la de JOVELLANOS, que la experiencia no tardó en constatar: “la regencia entró temiendo las Cortes y ahora conoce su necesidad y las desea; pero me temo que las mire más bien como remedio a nuestros males, como un recurso para salir de las grandes dificultades en que está envuelta”⁷.

Si la **ratio legis** esencial del Reglamento y el presupuesto primero del sistema de responsabilidad que se establecía para la Regencia derivaba de la garantía de Cortes, ello se explica por la importancia que las mismas revestían para el diputado asturiano. Era éste un objeto en excesopreciado para dejarlo al albur de un órgano cuyas reacciones estaban aún por ver. Alentado por Lord Holland⁸, JOVELLANOS había luchado en

(6) *Carta a Lord Holland*, Isla de León, 2 de febrero de 1810. JOVELLANOS, *Obras completas*, op. cit., vol. V, págs. 346-347.

(7) *Carta a Lord Holland*, Muros, 18 de julio de 1810. *Ibidem*, pág. 359. Años más tarde, cuando ARGÜELLES se encargara de narrar los hechos que tuvieron lugar en la etapa pregaditana, expresaría la actitud anti-Cortes de la Regencia con vehementes palabras: “al ver en la Regencia tan declarada repugnancia a cumplir la solemne promesa hecha a la nación por el gobierno predecesor, el cual además le había impuesto al nombrarla la condición de convocar Cortes lo pronto que pudiese (...) creció la irritación y el descontento”. Agustín ARGÜELLES, *Examen histórico de la reforma constitucional de España (1834)*, Londres, 1835, pág. 180.

(8) Numerosas son, en efecto, las epístolas en las que promueve a Jovellanos a breagar por la efectiva convocatoria de Cortes; el “grand affaire”, como gustaban ambos de denominar indirectamente. En ellas veía Lord Holland el “medio más cómodo para

el seno de la Junta Central enérgicamente para establecer unas Cortes bicamerales⁹, tan esenciales, a su juicio, para limitar todo halo de absolutismo y proceder a su mayor aspiración: la reforma constitucional.

sacar (...) al país de las muchas dificultades con que (además de enemigos) están rodeados" (*Carta de Lord Holland*, Jerez de la Frontera, 17 de abril de 1809. JOVELLANOS, *Obras completas, op. cit.*, vol. V, pág. 117). Del mismo contenido pueden consultarse, entre otras, las siguientes misivas: Cádiz, 19 de mayo de 1809 (*ibidem*, pág. 148); Cádiz, 20 de mayo de 1809 (*ibidem*, pág. 150); Cádiz, 21 de mayo de 1809 (*ibidem*, pág. 154); Cádiz, 24 de mayo de 1809 (*ibidem*, pág. 163); Londres, 8 de septiembre de 1809 (*ibidem*, pág. 284); Holland-House, 13 de diciembre de 1809 (*ibidem*, pág. 332). Como afirma el profesor Gómez de la Serna, Lord Holland se mostraba más radical en sus observaciones que Jovellanos quien, conforme a su mayor veteranía, exponía planteamientos más prudentes. Cfr. Gaspar Gómez de la Serna, *Jovellanos, el español perdido*, Sala Editorial, Madrid, 1975, pág. 234. Este talante más liberal de lord Holland no le impediría, sin embargo, convenir con Jovellanos en el excesivo radicalismo con que se constituiría la Asamblea Gaditana. Cfr. Manuel MORENO ALONSO, "Lord Holland y los orígenes del liberalismo español", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 36, 1983, pág. 208.

(9) La organización de Cortes aparece expuesta esencialmente en el *Dictamen sobre el anuncio de las Cortes*, *Consulta sobre la convocación de las Cortes por estamentos*, *Exposición sobre la organización de Cortes*, y el *último decreto de la Junta Central sobre la celebración de las Cortes*. Sin embargo, es útil la lectura complementaria de la correspondencia mantenida con Lord Holland, así como el *Discurso leído en su recepción a la Real Academia de Historia*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas e inéditas*, B.A.E., vol. LXXXVI, Madrid, 1956, págs. 288 y ss. De todo ello se infiere que, al entender de Jovellanos, la historia fundamentaba la reunión de las Cortes, si bien adaptándose a las luces del siglo y al momento temporal (recomendación que le hiciera Lord Holland en cartas de 17 de abril y 5 de mayo de 1809 y que Jovellanos asumiría como propias, de forma que las nuevas Cortes serían "las primeras Cortes Generales del reino". *Carta a Lord Holland*, Sevilla, 7 de junio de 1809. *Ibidem*, pág. 197). La reforma no debía ser tal, sin embargo, que supusiese "destruir la antigua constitución del reino" (*Exposición sobre la organización de Cortes*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, pág. 137). Los cambios relevantes debían hacerlos las Cortes mismas (*Cartas a Lord Holland* de 3, 5 y 7 de junio de 1809. JOVELLANOS, *Obras completas, op. cit.*, págs. 183, 189 y 197; *Exposición sobre la organización de las Cortes*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, pág. 136), pero la Junta era hábil para alterar algunos aspectos (*Carta a Lord Holland*, Sevilla, 7 de junio de 1809. JOVELLANOS, *Obras Completas, op. cit.*, vol. V, pág. 197), lo que justificaba el bicameralismo con que la Junta Central organizaba las primeras Cortes; bicameralismo ajeno a la tradición nacional.

2. El Consejo de Regencia como órgano ejecutivo

A. *Sus cualidades: soberanía, actividad y discrecionalidad*

Creado el Consejo de Regencia, se subrogaba el mismo en la posición que hasta entonces ocupara su predecesor. Quiere esto decir que el nuevo órgano contaba con las mismas facultades y limitaciones que la Junta Central, si bien a las últimas habrían de sumárseles aquéllas que el Reglamento le imponía. A la luz de lo dicho deben analizarse los caracteres de la Regencia.

En primer lugar, ésta se constituía como el **órgano soberano**, en el sentido de que ejercía el poder que reunía esta cualidad según el pensamiento jovellanista, a saber, el poder ejecutivo. Que esta función era la que correspondía a la Regencia no suscitaba duda alguna: la Central había recibido su poder de las Juntas Provinciales, pero “ni tiene en sí el poder legislativo ni el judicial de la soberanía, sino solamente el ejercicio de sus funciones en los negocios relativos a su objeto”¹⁰; objeto que no era sino el poder ejecutivo, en cuanto ostentaba la representación del Monarca, no de los reinos. Por consiguiente, lo que transmitía la Central a la Regencia era ese poder que ella misma ejercía, esto es, el poder ejecutivo: “la Regencia continuará ejerciendo el poder ejecutivo en toda la plenitud que corresponde a mi soberanía (...) confiando a la Regencia el [ejercicio] del poder ejecutivo”¹¹; “las funciones de la Regencia pertenecen principalmente al poder ejecutivo”¹². Sin embargo, el que la Regencia asumiera la potestad ejecutiva no negaba su carácter soberano, antes bien

(10) *Dictamen sobre la institución...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 54. Fernández Martín incluye en la reproducción de este texto un párrafo omitido en la edición de Caso González y que redundaría aún más en el carácter ejecutivo asignado a la Junta Central: “tiene más ampliamente el ejercicio del poder ejecutivo que basta para el logro de su objeto”. Manuel FERNÁNDEZ MARÍN, *Derecho Parlamentario español*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1992, pág. 388.

(11) *Último decreto de la Junta Central sobre la celebración de Cortes, (29 de enero de 1810)*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 158.

(12) *Dictamen sobre la institución...*, en *ibidem*, pág. 56.

lo constataba. Y es que, al buen entender de JOVELLANOS, la soberanía era cualidad que se predicaba de la potestad ejecutiva, no de la legislativa: “es un principio mío que en la Constitución Monárquica la soberanía es inseparable del poder ejecutivo”¹³; “no a este poder [el legislativo], sino al llamado ejecutivo, se atribuye el título de soberano”¹⁴. Esta posición, ciertamente excepcional en el pensamiento político decimonónico, derivaba de la diferenciación que el autor efectuaba entre **Soberanía** y **Supremacía**. La soberanía, a su vez, admitía dos significados: como poder absoluto, independiente y supremo que residía en toda asociación de hombres y como **soberanía política**, esto es, “poder independiente y supremo de dirigir la acción común que una asociación de hombres establece al constituirse la sociedad civil”¹⁵. En tanto que la soberanía como poder absoluto pertenecía a la sociedad, la “política” se predicaba de “aquellos agentes que hubiere señalado la constitución para el ejercicio de aquel poder”¹⁶. Por consiguiente, no negaba el origen popular del poder soberano¹⁷, lo que, en ocasiones, ha fomentado la imagen de un JOVELLANOS democrático¹⁸; una postura ésta no muy acorde con su talante conservador, que le llevaba a ver en la democracia un sinónimo de anarquía¹⁹. En

(13) *Carta a Alonso Cañedo Vigil*, Gijón, agosto de 1811. JOVELLANOS, *Obras Completas*, op. cit., vol. V, pág. 483.

(14) *Nota primera a los Apéndices*. en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 222.

(15) *Ibidem*, pág. 220.

(16) *Idem*.

(17) Como dice el profesor Barcia, Jovellanos buscaba en el pueblo la fuente del poder legítimo. Cfr. Augusto BARCIA TRELLES, “*Jovellanos político*”, en VARIOS AUTORES, *Jovellanos, su vida y su obra*, Buenos Aires, 1945, pág. 102.

(18) *Vid.*, por ejemplo, José Miguel CASO GONZALEZ, «*Estudio preliminar*», en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. I, *passim*. Del mismo autor: “*Jovellanos ante la Revolución Francesa*”, en VARIOS AUTORES, *Cultura Hispánica y Revolución Francesa*, Bulzoni Editore, Roma, 1990, págs. 41 y ss., en especial, pág. 46.

(19) El autor manifestaba un enorme recelo hacia un gobierno en el que el protagonista político fuera el pueblo, ya que, en gran medida, lo identificaba con los excesos de los revolucionarios franceses. Así lo expuso en su Diario: (24 de mayo de 1794), JOVE-

esencia, la anfibología del concepto de soberanía esgrimido encerraba realmente la distinción escolástica entre soberanía potencial o **in radice** y soberanía actual o **in actu**. La concatenación llevaba a JOVELLANOS a considerar que, si la soberanía política era un poder director, lo más apropiado era identificarla con la potestad ejecutiva, no con la legislativa, toda vez que, en tanto ésta implicaba deliberación, aquella suponía la constante y cotidiana resolución de las cuestiones que afectaban a la vida social²⁰. El órgano dirigente titular del poder ejecutivo, esto es, el Monarca, aparecía, por consiguiente, como soberano en el sentido indicado. Sin embargo, había ámbitos de poder cuyo

LLANOS, *Diarios*, (Edición de Julio SOMOZA), Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, 1953, pág. 432; (3 de junio de 1794), *ibídem*, pág. 436; (25 de junio de 1794), *ibídem*, pág. 446 y, muy especialmente, lo escrito el 6 de agosto de 1794, donde afirmaba la dificultad de acomodar los gobiernos democráticos a los grandes dominios, siendo Francia el mejor de los ejemplos (*ibídem*, pág. 470). Incluso en su producción poética, no dudó Jovellanos en advertir los peligros de la elevación de la clase popular: “Venga denodada, venga/ la humilde plebe en irrupción y usurpe/ lustre, nobleza, títulos y honores./ Sea todo infame behetría: no haya/ clases ni estados. Si la virtud sola/ les puede ser antemural y escudo,/ todo sin ella acabe y se confunda” (*Sátira a Arnesto sobre la mala educación de la nobleza* (1797), en JOVELLANOS, *Obras completas, op. cit.*, vol. I, págs. 234-235; “Feliz Inarco (...)/ que viste al fin la vacilante cuna/ de la francesa libertad, mecida/ por el terror y la impiedad” (*Epístola VII a Leandro Fernández de Moratín* (1796), *ibídem*, pág. 285). *Vid.* también el dictamen sobre la convocatoria a Cortes, donde afirmaba que la representación unitaria del pueblo supondría, a su parecer, que “la constitución podría ir declinando insensiblemente a la democracia; cosa que no sólo todo buen español, sino todo hombre de bien, debe mirar con horror” (*Dictamen sobre el anuncio de las Cortes* (22 de junio de 1809), en JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, pág. 111). Quizás resulte, en este punto, adecuada la ecléctica definición que el profesor Camacho proporciona de Jovellanos, al afirmar que era éste “liberal en sus ideas, reformador en sus tendencias”. *Cfr.* Angel María CAMACHO Y PEREA, *Estudio crítico de las doctrinas de Jovellanos en lo referente a las ciencias morales y políticas*, Madrid, 1913, pág. 164. Este espíritu moderado se ve de forma diáfana en las siguientes palabras de Jovellanos: “tanto me ofenden los que quieren que el pueblo sea todo, como los que no quieren que sea algo; tanto los que quieren cortar los abusos con la segur, como los que quieren defenderlos con el escudo o cubrirlos con la capa”. *Carta a Carlos González Posada, en respuesta a las Notas sobre la Noticia del Real Instituto*, Gijón, 1 de junio de 1796, JOVELLANOS, *Obras completas...*, *op. cit.*, vol. III, 1986, pág. 228.

(20) *Nota Primera a los Apéndices*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, págs. 222-223.

ejercicio no había sido cedido por el pueblo y que, por tanto, se reservaba éste: la participación en las tareas legislativas a través de Cortes, el derecho de resistencia como medio de garantizar el pacto entre Monarca y pueblo y la posibilidad de reformar dicho pacto. Para estas reservas de poder acuñó JOVELLANOS el término "supremacía"²¹.

El poder ejecutivo aparecía, por tanto, como políticamente soberano, en el sentido de que a él, y no al legislativo, le correspondía en esencia la dirección de la acción común de la sociedad civil. Esta "superioridad" del ejecutivo sobre la potestad legiferante derivaba de las características intrínsecas que JOVELLANOS atribuía al primero: **actividad, continuidad y concentración**. En efecto, en tanto que el poder legislativo desempeñaba funciones esencialmente deliberativas, el ejecutivo se exteriorizaba a través de la **acción**: "el poder legislativo declara y estatuye, pero el ejecutivo ordena y manda"²². Se trataba, por consiguiente, de un poder "vigilante y activo"²³; una concepción en la que pueden reconocerse las huellas de ROUSSEAU²⁴ y que, años más tarde, expondría con asombrosa similitud otro publicista español: RAMON SALAS²⁵.

(21) *Ibidem*, págs. 226 y ss. Muy coherentemente calificaba Jovellanos a la "Supremacía" como poder "primitivo, independiente e inmediatamente derivado de la Naturaleza", distinguiéndolo del resto de poderes que eran constitucionales, políticos (recuérdese que para los mismos utilizaba el término de "soberanía política") puesto que el Soberano disfrutaba de ellos en virtud de la cesión operada con el pacto. No obstante, la supremacía tenía también un carácter "político" al recogerse en los textos normativos, esto es, se constitucionalizaba el concepto. La diferencia estribaba en que, en tanto la soberanía política *nacía* con la Constitución, respecto a la supremacía ésta se limitaba al simple *reconocimiento*.

(22) *Ibidem*, pág. 222.

(23) *Idem*.

(24) Distinguía éste entre *fuera*, que correspondía al poder ejecutivo, y *voluntad*, atribuida al legislativo: "el poder ejecutivo - afirmaba - consiste en actos particulares que no corresponden a la ley". Jean-Jacques ROUSSEAU, *Contrato Social*, Libro III, Capítulo I.

(25) En efecto, en 1821 este autor expondría unas ideas que parecer revivir el ideario jovellanista: "si al poder legislativo toca querer, al ejecutivo toca obrar: el uno no

En consecuencia, era imprescindible que ese poder activo estuviera dotado de **continuidad**, habida cuenta de que la sociedad requería para su funcionamiento en todo momento de quien la dirigiese: “mientras el poder legislativo de una nación delibera tranquilamente sobre las leyes y reglamentos (...) y los decreta en períodos y ocasiones señalados en la constitución (pues que una vez establecida la legislación nacional, la necesidad de hacer nuevas leyes no puede ser ni diaria ni frecuentemente), la vigilancia y acción del poder ejecutivo son continuas, diarias, incessantes en la persona o cuerpo que le ejerce y en sus agentes”²⁶. La anglofilia del diputado por la Junta de Asturias queda aquí fuera de toda duda: el ideario de LOCKE late en sus palabras²⁷; en la misma medida, la interpretación que de la constitución inglesa hiciera MONTESQUIEU se adivina en el texto. Al igual que los influyentes publicistas, consideraba JOVELLANOS innecesaria la continua y permanente reunión del cuerpo legislativo, en tanto que el ejercicio de las facultades ejecutivas, como activas que eran, en ningún momento podían interrumpirse²⁸.

tiene más que la voluntad; el otro no tiene más que la acción”. Ramón SALAS, *Lecciones de Derecho Público Constitucional (1821)*, Tomo I, Lección XVI. Esta misma idea, acuñada, como se ha visto, por Rousseau, acabaría plasmándose, con matices, en las postrimerías del siglo XIX en la iuspublicística alemana, concretamente en la figura de Paul Laband. Distinguiría éste, dentro de las funciones estatales, entre las operaciones intelectuales, donde ubicaba la legislación y las operaciones actuantes, en las que incluía el ejecutivo. “Un estado que se contentara con hacer leyes y acuerdos internacionales- afirmaba Laband - se disolvería; no puede cumplir la misión que le es impuesta más que con acciones, al igual que el individuo no realiza la misión de su vida con su voluntad y pensamiento, sino también con su actividad”. Cfr. Paul LABAND, *Le Droit Public de l'Empire Allemand*, vol. II, V. Giard & E. Brière, Paris, 1901, págs. 511-512.

(26) Nota primera a los Apéndices, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 223.

(27) Jovellanos se presentaba como un gran admirador del autor inglés. Así, deja constancia en sus Diarios de la lectura de las obras de Locke (14 de febrero a 6 de marzo de 1795; JOVELLANOS, *Diarios...* (edición de Julio Somoza), op. cit., págs. 535-540); obras de las que afirmaba que “piden atención intensa” (15 de febrero de 1795; *ibidem*, pág. 535).

(28) Idéntica opinión, pues, a la sostenida por Locke: “no es necesario, ni siquiera conveniente, que el poder legislativo permanezca en constante ejercicio: es, en cambio, absolutamente necesario que lo esté el poder ejecutivo, ya que, si bien no se necesita siempre hacer leyes nuevas, es preciso siempre asegurar el cumplimiento de las ya esta-

Si se concluye que el ejecutivo designaba un poder activo y continuado en el tiempo, una tercera nota había de sumarse a las anteriores: la **concentración**. No dudaba JOVELLANOS en esta cualidad del ejecutivo: “es bien conocido que el poder ejecutivo debe ser en su ejercicio uno, activo, vigoroso y secreto, y estas cualidades no parece que se podrán hallar en un cuerpo numeroso”²⁹. Bien entendido que la concentración había de plasmarse en un órgano colegiado y no en una sola persona, ya que un único depositario de todo el poder “se puede convertir fácilmente en dictador”³⁰ y en este aspecto divergía JOVELLANOS de la postura mantenida por quien ejerciera sobre él una arrollable influencia: MONTESQUIEU.

De un gobierno así constituido derivaba JOVELLANOS diversas virtudes: por una parte, el **secreto** de cuanto en él se deliberase, consciente de la necesidad de sustraer ciertos asun-

blecidas”. John LOCKE, *An essay concerning the true original extent and end of the civil government* (1690), Everyman’s Library, London, 1986, Chapter XIII, pág. 194. En la misma línea se pronunciaba MONTESQUIEU, quien no decía si el ejecutivo debía ser permanente (aunque puede inferirse de sus palabras), pero respecto al legislativo afirmaba la inconveniencia de que la asamblea representativa se hallase reunida en todo momento. MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes* (1748), Tecnos, Madrid, 1972, Libro XI, Capítulo VI, pág. 155.

(29) *Dictamen sobre la institución...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 56. Añadía el autor que en un cuerpo numeroso “no habrá secreto, porque ¿quién lo esperará de tantos? No habrá actividad, porque las resoluciones serán tanto más lentas, cuantos más sean los votantes que concurran a su examen, discusión y determinación. Y en fin, no habrá vigor, porque el poder estará en razón inversa del número de los elementos que le compongan. Cuantos más estos, menos aquél”. *Idem*. En esta misma línea, Jovellanos comprendió que las críticas circunstancias de la Junta Central sólo podían superarse a través de un ejecutivo *concentrado*. Por esta razón, defendió primeramente la creación de una Comisión ejecutiva en el seno de la Junta; una comisión que reconcentraba el poder ejecutivo del que esta última disponía (*carta a Lord Holland*, Isla de León, 2 de febrero de 1810. JOVELLANOS, *Obras completas*, op. cit., vol. V, pág. 346). Con la ulterior creación de la Suprema Regencia veía el diputado asturiano, en igual medida, un gobierno con esta misma característica: “nosotros estamos tan persuadidos a que, agregado V.E. a un gobierno reconcentrado” (*carta al Obispo de Orense*, Muros, 7 de marzo de 1810. *Ibidem*, pág. 364).

(30) *Dictamen sobre la institución...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 57.

tos a un principio general de publicidad que, fuera de este supuesto, defendía denodadamente³¹. Por otra parte, la concentración garantizaba el **vigor**; un vigor en el que cifraba un ejecutivo activo. De esta forma, afirmaba que si la Junta Central había cedido el ejercicio del poder soberano era “para que le pudiese ejercer sobre toda la nación con más vigor y severidad”³². Igual idea se explícita en el siguiente texto: “ha venido a ser en gran manera necesaria la de reconcentrar el ejercicio de toda mi autoridad real en pocas y hábiles personas, que pudiesen emplearla con actividad, vigor y secreto en defensa de la patria”³³. Al predicar estas cualidades del ejecutivo, el ilustre gijonés no hacía sino evidenciar lo avanzado de su ideario ya que, en definitiva, concebía un órgano de gobierno con los caracteres que hoy reviste³⁴; sin duda el conocimiento de la Constitución inglesa tenía mucho que ver al respecto³⁵.

(31) *Ibidem*, pág. 57. El secreto en el poder ejecutivo: “es de absoluta necesidad para el decoro y la firmeza de sus operaciones”.

(32) *Representación dirigida al Consejo Supremo de Regencia por los vocales de la Junta Suprema don Gaspar de Jovellanos y Marqués de Campo Sagrado, y extendida por el primero* (Muros, 29 de marzo de 1810), en *ibidem*, pág. 200.

(33) *Último decreto de la Junta Central...*, en *ibidem*, págs. 153-154. En igual medida justificaba Jovellanos su opción por un Consejo de Regencia concentrado, frente a la posible subdivisión del mismo en secciones, en que “faltando un centro de unidad en el gobierno, su acción será incierta y embarazada”. *Dictamen sobre la institución...*, en *ibidem*, pág. 56.

(34) En efecto, la visión de futuro del ilustre gijonés queda patente al comprobar la identidad entre los argumentos que esgrimió para defender la primacía del poder ejecutivo sobre el resto de potestades estatales y la que, casi dos siglos más tarde, utilizaría en Francia Maurice Hauriou. Este último, al igual que hiciera Jovellanos, afirmaría la preponderancia del ejecutivo en atención a la necesidad de pronta solución de las cuestiones diarias, que no pueden esperar la lenta deliberación de una ley; al carácter minoritario del órgano ejerciente y al monopolio que caracteriza a la decisión ejecutiva. *Cfr.* Maurice HAURIOU, *Précis de Droit Constitutionnel*, París, 1923, págs. 445 y ss.

(35) En los *Diarios* del pensador asturiano se evidencian las lecturas de Thomas Payne, concretamente de “Rights of Man” y de sus Cartas (10 de noviembre a 26 de diciembre de 1794; JOVELLANOS, *Diarios...* (edición de Julio Somoza), *op. cit.*, págs. 509-522); de Locke (*vid.* nota nº 26) y de Edmund Burke (21 de noviembre de 1795; JOVELLANOS, *Diarios*, (edición de José Miguel CASO GONZÁLEZ), Planeta, Barcelona, 1992, pág. 290). Al respecto de este último existen discrepancias sobre la

Una última característica predicaba JOVELLANOS del ejecutivo, característica aún más vital, si cabe, que las anteriores para una cabal comprensión del sistema de responsabilidad del Reglamento: el reconocimiento de un ámbito de poder **discrecional** en el ejecutivo. En efecto, poder ejecutivo y ejecución de leyes no eran términos equivalentes: “debe advertirse que el poder ejecutivo no se cifra sólo en la mera función de ejecutar las leyes, sino que se extiende a cuantas son necesarias para dirigir la acción común, esto es, para regir y gobernar la sociedad”³⁶. Por tanto, quien ostentaba este poder ejercía una función meramente ejecutiva, pero, junto a la misma “manda por establecimiento perpetuo y a nombre propio”, en cuyo caso “él es el que dirige soberanamente la acción común, por más que la dirija conforme a las leyes”³⁷. El poder ejecutivo, **gubernativo**, como entendía que resultaba más conveniente denominar por las razones expuestas, estaría ciertamente limitado por la ley, pero presentaba también un campo de acción libre: “aunque las naciones se gobiernen según sus leyes, más que por ellas, se gobiernan por una continua, incesante serie de órdenes y providencias, que se refieren, no sólo a la ejecución de las mismas leyes y a su habitual observancia”. Estas órdenes y providencias se concretarían en una serie de actividades varias: dirección de la fuerza y administración de la renta del estado, conservación del orden interior y seguridad

obra concreta a la que Jovellanos se refería. La reconstrucción de la biblioteca del asturiano parece demostrar que se trataba de “A philosophical inquiry into the origin of our ideas of the sublime and beautiful”, si bien Javier Varela opta porque se tratase de la más emblemática obra de Burke “Reflections on the Revolution in France”. Cfr. JAVIER VARELA, *Jovellanos*, Alianza, Madrid, 1989, pág. 229. Igualmente, Jovellanos disponía en su colección bibliográfica obras de Blackstone (“Commentaries on the laws of England”), Jean-Louis De Lolme (“The constitution of England or an Account of the English Government”), Charles James Fox (“Discursos”) y Pitt el joven (“Discursos”). Cfr. Jean-Pierre CLÉMENT, *Las lecturas de Jovellanos (Ensayo de reconstrucción de su biblioteca)*, IDEA, Oviedo, 1980, págs. 184, 194, 197 y 198.

(36) Nota primera a los Apéndices, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 222.

(37) *Idem*.

exterior, nombramiento y fiscalización de los empleados públicos y vigilancia pública sobre la conducta de los ciudadanos³⁸.

La idea de un poder discrecional se conjugaba con las finalidades intrínsecas de todo gobierno, concretamente con la orientación hacia el bien común, que será objeto de ulterior tratamiento. Los ministros, en cuanto agentes ejecutivos, debían perseguir este fin que vinculaba su acción, pero la determinación del mismo no eliminaba el haz de medios de que disponía el funcionario para su realización: “para llegar a estos fines son varios y encontrados los medios por donde quieren conducirla [la Nación] a ellos. Unos quieren hacerlo todo a fuerza de leyes y reglamentos; otros a fuerza de privilegios, gracias y estímulos, y otros, en fin, a fuerza de instrucción, dirigiendo la opinión pública con discusiones y escritos”³⁹. Por tanto, la consecución de un mismo fin, habida cuanta de su amplitud, era susceptible de alcanzarse a través de distintas políticas, ya se tratase de políticas reguladoras, de fomento o de instrucción y orientación; y, en todo caso, la elección del medio concreto, esto es, de la política adecuada, **constituía una opción discrecional del ministro**. Ciertamente esta libertad de acción conllevaba sus riesgos, en concreto favorecía una política global contradictoria: “el político se contenta con ir aplicando remedios al paso que va descubriendo los males y de ahí proviene sin duda la variedad de rumbos que se advierten en el modo de proceder a la prosperidad de las naciones - y, en la misma línea, proseguía JOVELLANOS - (...) De aquí tanta variedad de providencias, tanta multitud de proyectos, tanta incertidumbre de principios y máximas y, sobre todo, una perpetua vacilación, una continua vicisitud en los medios para promover el bien”⁴⁰; igualmente, traía consigo

(38) *Ibidem*, págs. 222-223. Obsérvese la interrelación discrecionalidad-continuidad del ejercicio del poder ejecutivo que trasluce el texto (utiliza, así, adjetivos como “incesante”, “continua”, “perpetua”).

(39) *Correspondencia con Godoy sobre las buenas leyes, buenas luces y buenos fondos (1796)*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, *op. cit.*, vol. LXXXV, 1956, pág. 195.

(40) *Idem*.

el riesgo de que se perdiera de vista el fin de bien público que debía presidir toda la acción gubernamental: "siendo tantos y tan varios los objetos de la policía pública [no era de extrañar] que ocupada en los medios, pierda alguna vez de vista los fines que debe proponerse"⁴¹. Pero, aún siendo quimérico este poder, no podía negarse su evidencia; la opción no consistía en rechazarlo, sino en buscar un límite posible, ¿y cuál era éste? La correcta elección de los titulares del poder y la instrucción de los mismos. De esta manera, la discrecionalidad se reducía, puesto que quienes ejerciesen el cargo público atemperarían ésta con la "prudencia en la conducta pública"⁴². Luego no era la ley ni otra norma la que conseguía limitar ese ámbito de poder libre; era la propia prudencia y celsitud del gobernante. La idea de prudencia política como guía la repitió en alguna otra ocasión JOVELLANOS; así, por ejemplo, cuando el Marqués de La Romana procedió a disolver la Junta de Asturias, solicitó aquél a la Junta Central que adoptase las medidas oportunas y advertía: "si este negocio se quisiese regular por las máximas de la prudencia política, tampoco se ocultará a V.M. que las ofensas hechas a los cuerpos públicos piden una reparación más pronta y solemne"⁴³. En otra representación con el mismo fin insistía en la misma idea: el remedio a la crisis generada por el Marqués podía hallarse ya en las leyes ya "en la prudencia política"⁴⁴; en el mismo sentido, afirmaba de un

(41) *Memoria para el arreglo de la policía de los espectáculos y diversiones públicas, y sobre su origen en España (29 de diciembre de 1790)*, en *ibidem*, vol. XLVI, pág. 480; "¡Oh hombres grandes del gobierno - suspiraba en su epistolario -, que buscan la prosperidad pública por precipicios y andurriales, sin ver el ancho y seguro camino que conduce a ella!". *Carta a Carlos González de Posada, Gijón, 29 de junio de 1799*. JOVELLANOS, *Obras completas*, op. cit., vol. III, 1986, pág. 462.

(42) *Carta a Godoy sobre el orden con que se debe proceder al establecimiento de los tres principios enunciados en la carta anterior (1796)*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. LXXXV, 1956, pág. 198.

(43) *Recurso contra el Marqués de la Romana (Sevilla, 6 de julio de 1809)*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 91.

(44) *Representación contra el Marqués de la Romana (Sevilla, 10 de julio de 1809)*. *Ibidem*, pág. 97.

Gobierno ilustrado que “la prudencia de su conducta pública, inseparable de su sabiduría, le dará aquella previsión que excusa de antemano todos los motivos de desavenencia; aquella prudencia que, sobrevenidos, sabe alejarlos y reconducirlos a conciliación; aquella perspicacia que frustra las astucias de las negociaciones y destruye las intrigas y manejos de la mala política”⁴⁵.

En definitiva, si se analiza el pensamiento de JOVELLANOS puede alcanzarse una calificación muy determinada del ejecutivo tal y como aparecía en el Reglamento de la Suprema Regencia, lo que, a su vez, proporcionará datos cruciales para conocer el sistema de control que el autor quiso plasmar en la norma. Las conclusiones a las que puede llegarse es que el órgano de gobierno aparecía como políticamente soberano, en el sentido de que a él le correspondía el papel eminentemente activo de la dirección estatal. Por tanto, era intrínseco a su ser la actividad; actividad que exigía su continuidad en el tiempo y que se reforzaba a través de la concentración del poder ejecutivo en unos pocos sujetos. A su vez, se conseguía con ello el secreto necesario en un órgano dirigente y el vigor que proporcionaba un poder no diluido entre múltiples miembros del mismo. La función rectora de los ministros no se agotaba con la ejecución de las leyes, sino que, necesariamente, existía un ámbito de poder que, aún vinculado en el fin, dejaba un amplio margen de discrecionalidad y libertad de acción.

(45) *Carta a Godoy sobre el orden con que se debe proceder al establecimiento de los tres principios enunciados en la carta anterior (1796)*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. LXXXV, pág. 198. Igualmente afirmaba Jovellanos que la propia reunión de Cortes podía resultar perniciosa si ésta no se llevaba a cabo de forma idónea, tal y como aconsejaba la prudencia política (*Consulta sobre la convocación de las Cortes por Estamentos (21 de mayo de 1809)*), en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 113); insistiría en esta idea en una exposición a la Comisión de Cortes: “¿Pero estos cuerpos respetables, pudieran ser excluidos de la representación nacional sin faltar a la justicia y a la prudencia política?” (*Exposición hecha en la comisión de Cortes sobre la organización de las que iban a convocarse...*, en *ibidem*, pág. 139); finalmente, al achacar el gijonés a la Suprema Regencia las desafortunadas medidas tomadas contra los ex-miembros de la Junta Central se lamentaría de no haber obrado tal y como indicaba la prudencia política (*ibidem*, vol. I, pág. 258).

B. Los límites del poder ejecutivo: formativos, teleológicos, normativos e interorgánicos

Las facultades del órgano ejecutivo suponían, cuanto menos, afirmar que se trataba de un poder vigoroso, e incluso pudiera decirse que en exceso. Pero eso supone ver tan solo una cara de la moneda; la otra era bien distinta, puesto que si amplias eran las facultades asignadas al Gobierno, numerosas eran las limitaciones que lo sujetaban. El Reglamento, ciertamente, omite muchos de estos límites; es preciso, pues, acudir al pensamiento de JOVELLANOS para llenar las lagunas. De resultas, puede efectuarse una clasificación de los siguientes límites al poder ejecutivo: límites formativos, teleológicos, normativos e interorgánicos. Algunos de ellos han sido tratados con anterioridad, por lo que ahora serán objeto de mera mención. Veamos cada uno de ellos.

Los **límites formativos** se hallan ligados al proceso de selección de los ministros. En efecto, se trataba de asegurar que quienes accedieran a dicho cargo reunieran en sí las condiciones necesarias para formar un buen Gobierno. Estas condiciones se garantizaban, al menos parcialmente, mediante un tamiz de indudable carácter ilustrado: la correcta formación del aspirante⁴⁶. Si la consecución de una nación ilustrada era objetivo del autor, con más ardor debía exigirse este requisito a quienes tenían en sus manos la dirección del Estado: “cuando la patria levanta un ciudadano a esta clase, le impone a la verdad una obligación tanto más grave y difícil cuanto necesita para su desempeño de mayor suma de conocimientos y virtudes”⁴⁷; “el Gobierno, que debemos suponer igualmente

(46) Una garantía que afirmará unos años después un autor inglés a quien Jovellanos conocía: Jeremy Bentham. Disponía éste la necesidad de una apropiada aptitud intelectual de los funcionarios que suponía cohonestar sus conocimientos con la materia que sería objeto de su gestión. JEREMY BENTHAM, *First principles preparatory to Constitutional Code*, Clarendon Press, Oxford, 1989, págs 79 y ss.

(47) Discurso leído en la entrada en la Real Academia Española, sobre la necesidad del estudio de la lengua para comprender el espíritu de la legislación, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. LXXXVI, pág. 299.

ilustrado y vigilante⁴⁸. Aunque, como se ha visto en el epígrafe anterior, la prudencia política debía atemperar el poder discrecional de los gobernantes, ésta había de complementarse necesariamente con la instrucción: “aunque la prudencia y la sagacidad sean contadas entre las dotes de la política, no hay duda sino que la instrucción que las ilustre y las guíe sean absolutamente necesarias para reformarlas⁴⁹; “se cree de ordinario que esta opulencia y este poder [de una nación] pueden derivarse de la prudencia y de la vigilancia de los gobiernos; pero ¿acaso pueden buscarlos por otro medio que el de promover y fomentar esta instrucción? ¿Y acaso la sabiduría de los gobiernos puede tener otro origen? ¿No es la instrucción la que los ilumina, la que les dicta las buenas leyes (...) la que aconseja a la política (...)?”⁵⁰. Y es que las leyes, a las que el ejecutivo se hallaba sujeto, garantizaban un buen gobierno, pero no su ilustración: “esta misma ilustración del Gobierno, que no podemos dejar de reconocer como distinta de una buena legislación, con la que se debe contar siempre y que nunca faltará en una nación ilustrada⁵¹. Por consiguiente, el Gobierno debía reunir dos requisitos: ser un Gobierno “bueno”, lo que requería una legislación adecuada, e “ilustrado”, para lo que la ley no era suficiente. Instauraba así JOVELLANOS, si bien de forma alambicada, un control sobre las personas; control independiente de la legislación y que se orientaba a determinar que en los aspirantes al

(48) *Carta a Godoy sobre el orden con que se debe proceder al establecimiento de los tres principios enunciados en la carta anterior* (1796), en *ibídem*, vol. LXXXV, pág. 198.

(49) *Introducción a un discurso sobre el estudio de la economía civil* (1776), en *Ibídem.*, vol. LXXXVII, pág. 11.

(50) *Memoria sobre educación pública, o sea tratado teórico-práctico de enseñanza, con aplicación a las escuelas y colegios de los niños*, en *ibídem*, vol. XLVI, págs. 230-231. Redundaba Jovellanos en esta apreciación en el siguiente texto: “Si [el gobernante] debe dirigirla [la política] la previsión, ¿cuánto más alcance tendrá la del hombre instruido que la del ignorante aún suponiéndoles un mismo genio?. Si la astucia, ¿quién duda que será más perspicaz, más atinada (...) la del primero que la del segundo”. *Introducción a un discurso sobre el estudio de la economía civil* (1776), en *ibídem*, vol. LXXXVII, págs. 10-11.

(51) *Idem.*

cargo ministerial concurrieran las luces suficientes. En el acervo de conocimientos obligados del agente público ocupaba lugar preferente la historia, ya que se mostraba indispensable para el fin último de su función, esto es, el gobierno de las personas: “él [el magistrado] debe por su ministerio gobernar a los hombres. Para gobernarlos es menester conocerlos, y para conocerlos estudiarlos. ¿Dónde, pues, se podrán estudiar los hombres mejor que en la historia?”⁵². A poco que se reflexione, podrá hallarse un vínculo entre este conocimiento que el autor predicaba para los ministros y el historicismo legislativo que informaba su doctrina constitucional.

Un segundo límite a los gobernantes era el **teleológico**, límite éste de vital importancia para el tema de la responsabilidad. Y es que, si el órgano ejecutivo estaba dotado de un extenso poder, éste se hallaba concebido para su orientación hacia unos fines determinados. ¿Cuáles eran estos? Esencialmente tres: por lo que respecta al Consejo de Regencia en particular, se predicaban dos límites: la convocatoria de Cortes y la preparación de los trabajos a desarrollar por éstas. Un último límite tenía un carácter general, puesto que afectaba a todo órgano ejecutivo en cuanto tal: el bien público y prosperidad nacional.

Resultaría reiterativo insistir en la convocatoria a Cortes como restricción de la Regencia. Ya se ha visto que el propio Reglamento y el *Último decreto de la Junta Central sobre la celebración de las Cortes* se justificaban en buena medida por la imposición a dicho órgano de su orientación hacia tal fin. Paralelamente al mismo se precisaba que el nuevo titular del poder ejecutivo debía

(52) *Discurso leído en la recepción a la Real Academia de Historia, sobre la necesidad de unir al estudio de la legislación el de nuestra historia y antigüedades*, en *ibidem*, vol. LXXXVI, pág. 289. En el mismo sentido, afirmaba la necesidad de conocer las antiguas leyes, “unas leyes que ya nadie obedece, pero cuyo conocimiento es esencialismo, ora se consideren depósito de la Constitución y el Derecho que gobernó a nuestros abuelos, ora como fuentes de la Constitución y las leyes que vivimos nosotros”. *Disertación sobre las leyes visigodas*, en JOVELLANOS en *la Real Academia de la Historia*, Madrid, 1911, pág. 352. El texto transcrito resulta de gran relevancia para acercarse al concepto histórico de Constitución esgrimido por Jovellanos.

dirigir su acción hacia la preparación del trabajo de las futuras Cortes. No debían ocuparse éstas en las ingentes labores de arreglar la legislación nacional, lo que sin duda supondría tenerlas ocupadas por tiempo innecesario. Era preciso, pues, que las materias se presentaran a la Asamblea en un alto nivel de elaboración, de forma que a ésta le competiera sólo aprobarlas: “nadie dice ni puede decir que las Cortes hayan de trabajar y hacer en sus sesiones estos grandes arreglos. Las medidas y providencias que se reputen necesarias deben examinarse maduramente y muy de antemano, y presentarse después a las Cortes, ya digeridas, por decirlo así, para su aprobación”⁵³. A esta finalidad debía dirigir el Consejo de Regencia su actividad: “como es necesario que en la institución que diere al consejo de Regencia esta Suprema Junta le prescriba los objetos en que debe ocuparse y los trabajos que debe preparar y presentar a la sanción de las Cortes”⁵⁴.

Si éstas eran las líneas informadoras predicables en exclusiva de la acción de la Regencia, existía, además, un último límite teleológico ínsito a todo órgano gobernante y del que, por tanto, tampoco ésta podía escaparse: la dirección hacia el bien común y prosperidad nacional⁵⁵. Esta idea late constantemente en el pensamien-

(53) *Consulta sobre la convocación de Cortes...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, pág. 121.

(54) *Dictamen sobre la institución...*, en *ibidem*, pág. 64. A tales efectos, el *Último decreto de la Junta Central sobre la celebración de las Cortes*, preveía el nombramiento de una diputación de Cortes que asumiera la continuidad de los trabajos preparatorios (*ibidem*, pág. 157). Sin embargo, una vez instalado el Consejo de Regencia, no tuvo éste miramientos en disolver las comisiones preparatorias de Cortes sin convocar correlativamente la susodicha diputación de Cortes. Un síntoma que Argüelles calificaría como “de mal agüero”. Cfr. Agustín ARGÜELLES, *Examen histórico...*, *op. cit.*, pág. 171.

(55) Atribuía en este aspecto Jovellanos una especial relevancia a la Constitución: “¿cómo pudo caber en la razón de usted que la constitución de un pueblo no tiene influjo en su instrucción y prosperidad?”. *Carta a José Vargas Ponce*, Gijón, 11 de diciembre de 1799. JOVELLANOS, *Obras completas*, *op. cit.*, vol. III, pág. 491. El progreso de una nación dependería del triunfo de determinadas virtudes, por lo que podría convertirse en una situación regresiva de triunfar un talante amoral de las élites dirigentes o de la sociedad en general. Cfr. Francisco FLECHA ANDRÉS, *Antropología y educación en el pensamiento de Jovellanos*, Universidad de León, 1989, pág. 57.

to jovellanista: “¡Oh, Príncipes! - escribiría ya en 1788 - Vosotros fuisteis colocados por el Omnipotente en medio de las naciones para atraer a ellas la abundancia y la prosperidad. Ved aquí vuestra primera obligación”⁵⁶. Bajo diversas denominaciones, JOVELLANOS insistiría en la necesidad de que el órgano dirigente adecuase su conducta a este fin: así, la Junta Central cedía el poder a la Regencia para “asegurar mejor el público bien para que fue congregada”⁵⁷; los trabajos de preparación de Cortes se dirigían “al grande objeto de la felicidad nacional”⁵⁸; la política, “considerada como el arte de gobernar los pueblos, no puede tener otro [fin] que el de su felicidad”⁵⁹; en fin, al ejecutivo le correspondía determinar la conveniencia de las leyes toda vez que era él quien estaba llamado a “velar sobre el bien y seguridad del Estado, antever sus males, conocer y prevenir sus remedios, y estar siempre avisado y ilustrado por la experiencia, para labrar la dicha nacional”⁶⁰. Por consiguiente, deber de todo ministro era promover ese bien común: “si hay en mis observaciones algo de bueno, ¿a quién será mejor dirigido que al que debe promover por su empleo el bien general? (...) los ministros y todas las personas propuestas a la administración política deben reconocer como primera obligación de su cargo la indagación de los males públicos y sus verdaderas causas y, una vez conocidas, la de removerlas”⁶¹. El cargo público

(56) *Elogio de Carlos III, leído en la Real Sociedad Económica de Madrid (8 de noviembre de 1788)*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, vol. LXXXVI, pág. 312.

(57) *Dictamen sobre la institución...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 58.

(58) *Ibidem*, pág. 64.

(59) *Introducción a un discurso sobre la economía civil...*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. LXXXVII, pág. 11.

(60) *Exposición sobre la organización de Cortes...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 143. Todo cuanto afectase a este bien público, por otra parte, requería de la intervención estatal. Así lo afirmaba el autor al señalar, respecto a los espectáculos públicos, la incoherencia de dejar al arbitrio de particulares la regulación de aquéllos que, por tener relación con el bien general, exigían intervención normativa. *Memoria para el arreglo de la policía de los espectáculos...*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. XLVI, pág. 480.

(61) *Carta a Godoy sobre el medio de promover la prosperidad nacional (1796)*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. LXXXV, págs. 193-194.

generaba la obligación de adscribirse a un fin determinado: el interés general, con la consiguiente relegación de la voluntad privada⁶². El conflicto entre uno y otro interés se solucionaba con la irremediable prelación del primero: “¿por ventura teme usted que el interés privado se ponga en lucha con el público? Líbrele Dios de semejante error. Esta herejía política es la única fuente [de] todas las leyes injustas (...) ¿no es la desviación de esta máxima la que ha producido tantas guerras sangrientas, tantos proyectos ambiciosos, tantas instituciones absurdas?”⁶³. Un paso más en el

(62) La idea de *utilitas publica* y de la preterición de los intereses públicos sobre los privados no era, ciertamente, novedad alguna, puesto que el pensamiento político medieval ya había asumido esta teoría. Cfr. Walter ULLMANN, *Principios de gobierno y política en la Edad Media*, Revista de Occidente, Madrid, 1971, págs. 133-134. El profesor Villota propone que el concepto de “bien público” esgrimido por Jovellanos debe entenderse en el marco de la doctrina tomista. Cfr. Juan Luis VILLOTA ELEJALDE, *Doctrinas filosófico-jurídicas y morales de Jovellanos*, Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, 1958, pág. 209.

(63) *Carta a Rafael de Floranes*, Gijón, 23 de julio de 1800. JOVELLANOS, *Obras completas*, op. cit., vol. III, pág. 548. En la misma línea argumental exaltaba el diputado el sentimiento altruista que “obliga a sacrificar no pocas veces su propio interés al interés común”. *Discurso dirigido a la Real Sociedad de Amigos del País de Asturias, sobre los medios de promover la felicidad de aquel Principado (22 de abril de 1781)*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. XLVI, pág. 439. Incluso la sanción regia quedaba mediatizada por esta idea: no sería factible una oposición del Rey a sancionar una ley hecha en Cortes puesto que tendría todo el apoyo y fuerza de la voluntad nacional y opinión pública: “¿qué le podrá mover [al Rey] a esta repulsa? ¿su capricho? Pero él sabrá que sólo pueden tener caprichos los tiranos”. *Exposición hecha en la comisión de Cortes...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 143. Como señala el profesor Fernández, Jovellanos exigía una alta dosis de moral en el comportamiento político y rechazaba que el gobernante pudiera imponer su propia voluntad sobre el bien común. Cfr. José Luis FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Jovellanos. Antropología y teoría de la sociedad*, Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 1991, pág. 153. Corroboran tal aseveración, por ejemplo, las palabras que vertió Jovellanos en su discurso sobre la economía civil: faltando la moral -apostillaba el autor asturiano- “el gobierno y la magistratura, guía saludable, el mando será arbitrario, injusto, opresivo”. *Introducción a un discurso sobre el estudio de la economía civil...*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. LXXXVII, pág. 12. La moral del político, al igual que la prudencia que debía caracterizar su acción, dependían en buena medida de su formación (*vid. supra* al respecto de los límites instructivos). Esta razón ha llevado a afirmar a algunos analistas del pensamiento jovellanista que, en el mismo, la idea de gobernar se convierte en una auténtica ciencia. Cfr. Edmundo GONZÁLEZ-BLANCO, *Jovellanos. Su vida y su obra*, Madrid, 1911, pág. 112.

pensamiento jovellanista proyecta de forma inmediata dos cuestiones: ¿qué entendía por “bien público” o “general”? ¿qué últimos efectos tenía la vinculación del ejecutivo a tal fin? Contestemos a tales preguntas.

En primer lugar, el concepto de “bien público” se identifica en JOVELLANOS con la **voluntad general** con frecuencia, en una orientación roussoniana, bien que el diputado asturiano renegase del filósofo ginebrino⁶⁴. En efecto, colegía JOVELLANOS que “el bien público no es ni puede ser otra cosa que la suma de las porciones del bien individual”⁶⁵, atomización, pues, del concepto. Pero es que, además, postulaba que en la consecución de este bien general debían participar las Cortes, puesto que “en ellas se reunía la voluntad general”⁶⁶. Por tanto, bien público y voluntad general constituían un elemento unitario.

La segunda cuestión puede responderse a la luz de la afirmación anterior: la última conclusión que se extiende es la nece-

(64) *Vid.* a modo de ejemplo la epístola a Lord Holland de 5 de diciembre de 1810, donde afirmaba la inconveniente influencia que la doctrina de este autor, así como de otros como Mably, Locke, Harrinton o Milton, despertaba en los diputados gaditanos. La misiva puede consultarse en JOVELLANOS, *Obras completas, op. cit.*, vol. V, págs. 423 y 427. No obstante, su postura al respecto del autor es a veces contradictoria. Así, entre el 9 de agosto y el 7 de octubre de 1794, el diputado asturiano leería con avidez las “Cartas” de Rousseau (*Diarios*, edición de Julio Somoza), págs. 471-495) y afirmaría que “apenas hay cuatro dignas del autor del Emilio” (7 de octubre de 1794; *ibidem*, pág. 495), lo que prueba que al menos esta última obra sí había sido de su agrado.

(65) *Carta a Rafael Floranes*, Gijón, 23 de julio de 1800. JOVELLANOS, *Obras completas, op. cit.*, vol. V, pág. 548. También sobre la prosperidad pública apuntaba la misma idea: “¿puede entenderse por este nombre otra cosa que la suma o el resultado de las felicidades de los individuos del cuerpo social”. *Memoria sobre educación pública...*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, *op. cit.*, vol. XLVI, pág. 231.

(66) *Discurso leído en la recepción a la Real Academia de Historia, sobre la necesidad de unir al estudio de la legislación el de nuestra historia y antigüedades*, en *ibidem*, vol. LXXXVI, pág. 294. Con idéntica perspectiva, añadía en este discurso con respecto a las Cortes: “¡Loable institución, en que reducidas a pública conferencia las materias del gobierno, oía el Príncipe la verdad entera y sin disfraces, pronunciada por sus órganos naturales, y en que los súbditos obedecían los decretos de la voluntad general”. *Cfr.* JOVELLANOS, *Obras en prosa*, Castalia, Madrid, 1970, págs. 90-91. Esta edición, a cargo de José Miguel CASO GONZALEZ, es la única que recoge este párrafo.

sidad de los ministros de contar con la confianza del pueblo y lo que será la correlativa justificación de la posibilidad de que las Cortes, en cuanto representantes de este último, exijan responsabilidad al ejecutivo. Resulta evidente que si los agentes ejecutores ajustaban su actividad a la persecución del bien público debía haber algún nexo de unión entre aquéllos y el pueblo. El ministerio era, pues, un oficio público: “a la mayor parte de los hombres fue atribuido el don de la palabra para satisfacer por su medio a sus propias necesidades, pero el magistrado le recibe para servir con él a sus hermanos”⁶⁷, y esta misma publicidad ligaba al órgano con el pueblo: “examinemos, pues, la obligación que nace de este principio en los que la patria ha escogido para la magistratura (...) los códigos (...) son la expresión de la voluntad soberana (...) yo [la patria] te hago órgano suyo, para que los oráculos que salgan de tu boca sean normas de conducta de tus conciudadanos”⁶⁸. JOVELLANOS se mantendría fiel a estas ideas y, en 1808, prescribía el cuidado que la Central había de poner en la constitución del Consejo de Regencia para que dicho gobierno “sea digno de la confianza de la nación”⁶⁹.

Un tercer límite abunda en esta relación entre titulares del poder ejecutivo y pueblo: se trata de las **limitaciones normativas**. A la postre, y aunque se afirmara la soberanía del poder ejecutivo, éste quedaba en cierta medida constreñido por el legislativo, esto es, por las Cortes: “ve aquí mis leyes; ellas son la expresión de la voluntad soberana, que debes sustituir a la tuya”⁷⁰; “el poder de los soberanos de España, aunque amplio y

(67) *Discurso leído en la entrada en la Real Academia Española, sobre la necesidad del estudio de la lengua para comprender el espíritu de la legislación*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. LXXXVI, pág. 299.

(68) *Idem*.

(69) *Dictamen sobre la institución...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 66.

(70) *Discurso leído en la entrada en la Real Academia Española, sobre la necesidad del estudio de la lengua para comprender el espíritu de la legislación*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. LXXXVI, pág. 299.

cumplido en todos los atributos y regalías de la soberanía, no es absoluto, sino limitado por las leyes, en su ejercicio, y allí donde ellas le señalan un límite, empiezan, por decirlo así, los derechos de la nación⁷¹. En puridad, este límite surgía al socaire del fin general de la actuación del poder ejecutivo. Si éste se orientaba hacia el bien público, la sujeción a la ley resultaba tautológica, puesto que ésta, en cuanto expresión de la voluntad general⁷², trazaba las líneas maestras del mismo: así, las leyes aparecían, a su juicio, como “reglas o dictados a cuyo tenor se debe arreglar la acción común⁷³”; el poder legislativo, por tanto, “delibera tranquilamente sobre las leyes y reglamentos que conviene establecer para el bien de la sociedad⁷⁴. Ahora bien, el límite normativo al poder ejecutivo se matiza desde una doble vertiente: la coparticipación de las facultades legiferantes y la potestad del ejecutivo de interpretar lo que se entendía por bien común. En efecto, el ejecutivo se hallaba sujeto a las leyes, con lo que se procuraba un gobierno de leyes y no de hombres⁷⁵, pero estas leyes no le eran

(71) *Consulta sobre la convocación...*, en JOVELLANOS, *Memoria... op. cit.*, vol. II, pág. 115.

(72) Que la ley era expresión de la voluntad general se halla a lo largo del discurso jovellanista: las Cortes medievales “proponían leyes, que eran una explicación de la voluntad general” (*Discurso leído en la recepción a la Real Academia de Historia, sobre la necesidad de unir al estudio de la legislación el de nuestra historia y antigüedades*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, *op. cit.*, vol. LXXXVI, pág. 290); “el ejercicio de la soberanía esté confiado por la ley, o la voluntad nacional a alguna persona” (*Consulta sobre la convocación...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, pág. 116); “la ley, o la voluntad nacional dirigida por ella” (*ibidem*, pág. 115); “juntos en Cortes, representaban la voluntad nacional” (*ibidem*, pág. 118); “el poder legislativo, expresando la voluntad general” (*Nota Primera a los Apéndices*, en *ibidem*, pág. 228-229). En consecuencia, las leyes eran el resultado de una autonormación, de forma que, como mantuviera Rousseau, al obedecer la misma, los individuos se obedecían a sí mismos: “reconoce cada individuo que debe conducirse según la ley que se ha impuesto él mismo”. *Discurso pronunciado con motivo de tomar posesión del cargo de director de la Sociedad Patriótica de Madrid (1784)*, en Jovellanos. *Oraciones y discursos*, Madrid, 1880, pág. 214.

(73) *Nota Primera a los Apéndices*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, pág. 222.

(74) *Ibidem*, pág. 223.

(75) *Ibidem*, vol. I, pág. 189; *Reflexiones sobre Democracia (178...)*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, *op. cit.*, vol. LXXXVII, pág. 415.

extrañas, toda vez que participaba en el ejercicio de la potestad legislativa a través de la sanción⁷⁶. Por otra parte, y aún cuando las leyes trazaban lo que constituía el bien público, su contenido prefiguraba en realidad una “regulación-marco” que el ejecutivo, en cuanto órgano activo y orientado al bien general, concretaba: “no son ellas [las leyes] ni sus autores quien la dirige [la acción común], sino aquella persona o cuerpo a quien la constitución concede el poder de gobernar (...) él es el que dirige soberanamente la acción común, por más que la dirija conforme a las leyes”⁷⁷. Por consiguiente, el ejecutivo, lo que es sumamente relevante, podía interpretar qué era el bien público, lo que le facultaba para excepcionar la aplicación de una ley si apreciaba contradicción entre ésta y aquél: las leyes debían ser “convenientes” y, al respecto, se preguntaba JOVELLANOS: “¿quién conocerá mejor esta conveniencia que el poder ejecutivo, que está levantado en medio de los demás para velar sobre el bien y seguridad del Estado?”⁷⁸. No es de extrañar, por tanto, que concediera al Consejo de Regencia la facultad de negar la sanción a las leyes “siempre que graves razones de pública utilidad no la persuadan a que de su ejecución pueden resultar graves inconvenientes y perjuicios”⁷⁹. Sin duda aquí se manifiesta la formación plural de JOVELLANOS: su apreciación liberal de la ley habría de compartir espacio con la idea ilustrada de que al Gobierno le correspondía dirigir al pueblo hacia su prosperidad⁸⁰. Pero también se

(76) Atribuía Jovellanos a las Cortes la potestad legislativa (JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. I, pág. 186), pero concedía una intervención negativa del ejecutivo en la misma, a través de la sanción (*ibidem*, vol. I, pág. 191 y vol. II, pág. 143; indirectamente en *Carta a Lord Holland*, Muros, 5 de diciembre de 1810. JOVELLANOS, *Obras completas*, op. cit., vol. V, págs. 422-423 y 427).

(77) *Nota Primera a los Apéndices*. JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 222.

(78) *Exposición hecha en la comisión de Cortes...*, *ibidem*, pág. 143.

(79) *Último decreto de la Junta Central...*, *ibidem*, pág. 157.

(80) El profesor Elizalde ha puesto de manifiesto que una de las características primordiales de Jovellanos son las contradicciones en su pensamiento. Cfr. Ignacio ELIZALDE, “Jovellanos y su actitud socio-política”, en VARIOS AUTORES, *Estudios dieciochistas en homenaje al profesor José Miguel Caso González*, vol. I, Instituto Feijoo de Estudios

adivina la huella de JOHN LOCKE, que afirmaba idénticas facultades como integrantes de la prerrogativa regia⁸¹

Falta tan solo por aludir a una última serie de límites al ejecutivo: los **interorgánicos**. Bastará ahora con una mera mención a los mismos, puesto que serán objeto de tratamiento detallado en los siguientes epígrafes. Los límites interorgánicos suponían la restricción del órgano de gobierno a través de dos instituciones: las Cortes y el órgano celador. Por lo que respecta al primero, estaba facultado para exigir responsabilidad al Gobierno, lógica consecuencia de la sujeción a la ley del ejecutivo y de la necesidad de éste de contar con el apoyo popular en cuanto dirigía su acción al bien común, según se ha visto. El segundo órgano, sin embargo, ejercía labores de control. No utilizaba JOVELLANOS la denominación "órgano celador", pero resulta ésta adecuada ya que designa a un mismo órgano para el que el autor utilizó dos **nomen iuris** distintos: Junta Central de Correspondencia y Diputación Celadora.

A modo de conclusión, y desde una perspectiva relacional y sistemática, resulta posible establecer una concatenación entre los sucesivos límites analizados. En primer lugar, el acceso a cargo público llevaba pareja la formación adecuada del aspirante como requisito esencial (**límite formativo**). Tal circunstancia derivaba de las conspicuas funciones a desempeñar, orientadas al fin del bien general (**límite teleológico general**),

del Siglo XVIII, Oviedo, 1995, pág. 265 y ss. No obstante, el autor encaja a Jovellanos en el pensamiento tradicional español. Gómez de la Serna afirma, por su parte, que el carácter contradictorio del asturiano se explica por los específicos caracteres que informaron a la ilustración española, de la que Jovellanos sería máximo exponente, así como a su pragmatismo y constante acomodación a las circunstancias específicas del momento que le tocara vivir. Cfr. Gaspar GÓMEZ DE LA SERNA, *Jovellanos entre cuatro fuegos*, Revista de Estudios Políticos, núm. 133, 1964, pág. 88. Antonio Elorza, sin embargo, ha situado al asturiano en la órbita de los intelectuales a caballo entre la ilustración y el liberalismo, lo que generaba frecuentes contradicciones en su ideario. Cfr. Antonio ELORZA, *La ideología liberal en la ilustración española*, Tecnos, Madrid, 1970, págs. 97 y ss.

(81) John LOCKE, *An essay...*, op. cit., Chapter XIV: *On prerogative*.

sin perjuicio de otros particulares, como la convocatoria de Cortes y la preparación de sus trabajos (**límites teleológicos particulares**). La consecución del bien público significaba, a su vez, la sujeción del órgano de gobierno a la ley, toda vez que ésta expresaba la voluntad general, esto es, determinaba las directrices generales de lo que el pueblo consideraba como beneficio público (**límite normativo**). Finalmente, la superioridad de la norma legislativa y la necesidad que tenía el ejecutivo de contar con el apoyo del pueblo, suponía una correlativa restricción del órgano de gobierno a las Cortes, en cuanto éstas representaban la voluntad popular (**límite interorgánico**).

3. Sujetos de la responsabilidad y control en el Reglamento. Su fundamento

La panorámica global del pensamiento jovellanista sobre el ejecutivo, sus potestades, límites y relaciones con la Asamblea legislativa aporta luces suficientes para llevar a cabo una interpretación adecuada del Reglamento de la Suprema Regencia. Resulta preciso determinar, en primer lugar, los sujetos de la relación fiduciaria. Desde una perspectiva pasiva, el Reglamento no dejaba lugar a duda alguna: eran responsables tanto los miembros del Consejo de Regencia como los ministros, según determinaba el art. 16: “Los individuos de la Regencia y los ministros serán responsables a la nación de su conducta en el desempeño de sus funciones”. Como puede verse, se trataba de una responsabilidad **individual**, que corregía una línea que JOVELLANOS había apuntado ligeramente en el *Dictamen sobre institución del gobierno interino* orientada hacia la responsabilidad colegiada⁸². No se libraban de la res-

(82) Decía en este dictamen que serían responsables “el consejo de Regencia, sus miembros y ministros”. Por tanto, diferenciaba en la Regencia entre el órgano colegiado y los consejeros, y hacía responsables tanto al primero como a los segundos. En cambio, respecto a los ministros, tal y como se aprecia, mantuvo siempre la idea de responsabilidad individual, en consonancia con la inexistencia de un gabinete.

ponsabilidad, por tanto, ni aún los regentes, por más que estos representasen al ausente Monarca. Ahora bien, nada más lejos que suponer un pensamiento contradictorio en JOVELLANOS: recuérdese que el Consejo de Regencia obtenía un poder derivado de la Central, con su extensión y límites. Pues bien, si la Suprema Regencia debía responder de su conducta, se justificaba en la medida que tal circunstancia era predicable de su antecesor: "todo cuanto resolviere y obrare la Suprema Junta fuera de los límites de su objeto será nulo, y quedará expuesto a censura y juicio de la nación, a quien es responsable de su conducta; cosa que jamás debe perder de vista en sus operaciones"⁸³. Desde una perspectiva política, su recelo hacia la Regencia, y en general a los tradicionales órganos tuitivos y sustitutivos de la voluntad regia, tomaría cuerpo en el tema de la responsabilidad⁸⁴. Por lo que respecta a los ministros, se aprecia en JOVELLANOS una resuelta actitud negativa hacia los mismos; perfectamente lógico en quien tantos males sufriera en el espurio gobierno de Godoy⁸⁵. Qué duda cabe que el ilustre gijonés se

(83) *Dictamen sobre la institución...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, págs. 54-55. *Vid.* también JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 252.

(84) En el *Discurso leído en la recepción a la Real Academia de Historia, sobre la necesidad de unir al estudio de la legislación el de nuestra historia y antigüedades*, historiaba Jovellanos sobre la negativa influencia que en el Estado tuvieran "los aspirantes al mando o a la tutela de los reyes pupilos o imbéciles" y afirmaba el esencial papel que habían jugado las Cortes para alejar tal iniquidad. *Vid.* el texto en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, *op. cit.*, vol. LXXXVI, pág. 290.

(85) En igual medida, los años vividos como Secretario de Gracia y Justicia habían generado en el gijonés una paupérrima imagen de la Corte, como plasmó en sus Diarios con innegable elocuencia cuando recibiera el nombramiento para tal cargo: "¡Adiós felicidad, adiós quietud para siempre! Empieza la bulla, la venida de amigos y la de los que quieren parecerlo; gritos, abrazos, mientras yo, abatido, voy a entrar en una carrera difícil, turbulenta, peligrosa (...) ¡Dichoso yo si vuelvo inocente, dichoso si conservo el amor y opinión del público que pude ganar en la vida oscura y privada" (13 de octubre de 1797). JOVELLANOS, *Diarios*, (edición de José Miguel Caso González), *op. cit.*, pág. 380. Incluso la poesía pareció a Jovellanos adecuado vehículo para manifestar sus recelos al respecto: "Después que beses las augustas manos/ con labio reverente, y reflexivo/ tanto esplendor y majestad contemples/ huiremos de allí, no sea que al soplo/ del aire palaciego algún maligno/ influjo dañe a tu alma generosa;/ huiremos

refería a los secretarios del Rey cuando aconsejaba al titular de la Corona: “guardaos de atender a los que os distraen de su cumplimiento [el de la prosperidad]; cerrar cuidadosamente el oído a las sugerencias de la lisonja”⁸⁶; y, más directamente: “después de tantos abusos del poder gubernativo y de tantas opresiones y agravios como la arbitrariedad de los ministros y el despotismo de los privados hicieron sufrir a los españoles”⁸⁷. Por otra parte, JOVELLANOS admitía que todo acto inoportuno del Rey era fruto de la mala influencia de los ministros quienes, por ende, devenían responsables; así, se preguntaba, qué justificaría que un Rey no sancionase una ley querida por el pueblo en Cortes; “¿Moverále la sugestión de los ministros?”, y añadía, en refuerzo de su idea de que los ministros se hallaban sujetos a responsabilidad: “Pero siendo estos responsables a la nación de su conducta, ¿serán tan temerarios, que atraigan sobre sí el odio público, sin razón bastante para justificarla?”⁸⁸.

En cuanto a los **sujetos activos**, ha de distinguirse entre el momento de control y el de exigencia de responsabilidad, toda vez que presentaban distintos titulares. En primer lugar, constituía el Reglamento un órgano específico, al que denominaría “Diputación Celadora de la observancia del reglamento y de los derechos de la nación”, órgano que JOVELLANOS ya había delineado en el *Dictamen sobre la institución del gobierno interino*, bajo el nombre de Junta de Correspondencia⁸⁹. La Diputación se hallaba compuesta por ocho individuos y le competían tres órdenes de funciones fiscalizadoras y garantes: la primera referida a

de allí, y atrás dejando/ la oficiosa ambición, el necio orgullo,/ la negra envidia, el fraude, la lisonja”. *Epístola II al abad de Vachretien Mr. D’Eymar (1777)*. JOVELLANOS, *Obras completas, op. cit.*, vol. I, pág. 128.

(86) *Elogio de Carlos III...*, en *Obras publicadas...*, *op. cit.*, vol. LXXXVI, pág. 312.

(87) *Nota Primera a los Apéndices*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. II, pág. 229. Una de las pretensiones del autor era la de remodelar la organización y atribuciones de los ministerios ante el desorden y confusión existentes. *Vid. Dictamen sobre la institución...*, en *ibídem*, pág. 61.

(88) *Exposición hecha en la comisión de Cortes...*, en *ibídem*, pág. 143.

(89) *Dictamen sobre la institución...*, en *ibídem*, págs. 63 y ss.

la tutela de normas, concretamente del propio Reglamento y de las Leyes Fundamentales (normas que presentaban ambas un rango constitucional); la segunda atendía a la defensa de los derechos de la nación, sin más especificaciones (art. 5) y, finalmente, una última competencia de carácter organizador: le atañía verificar la celebración de Cortes y nombrar a los regentes en supuestos de vacancia. La vulneración de cualquiera de estos parámetros suponía la facultad del órgano para efectuar la oportuna reclamación ante el Consejo de Regencia. "Si la reclamación no fuere atendida - rezaba el art. 6 -, la Diputación protestará renovarla en las primeras Cortes, y la imprimirá y publicará"⁹⁰.

El otro sujeto activo eran las Cortes quienes, como se ha visto, exigían responsabilidad al Consejo de Regencia y a los ministros. El fundamento de esta facultad de las Cortes se encuadra en los límites normativos y teleológicos a los que el ejecutivo quedaba sujeto. En efecto, si las Cortes se hallaban facultadas para semejante menester se debía a dos factores: el primero, que las Cortes eran titulares de la potestad legislativa y, recuérdese, la ley sujetaba la acción del ejecutivo. Así se deriva de las siguientes palabras: "[al legislativo le corresponde] *el* derecho de reprimir los excesos o faltas de su ejecución [de la ley]"⁹¹ y, en la misma línea: "[al Rey le compete] toda la autoridad gubernativa, con cargo de ejercerla conforme a la constitución y a las leyes, y siendo sus ministros responsables a la nación de su observancia"⁹². El segundo elemento lo constituía la representación popular que ostentaba la Asamblea: puesto que el Gobierno dirigía su acción al bien común debía, según se ha visto, contar en cierta medida con la confianza popular y, por

(90) La Diputación Celadora no llegó a constituirse: "ignoramos - decía Toreno - por qué no se cumplió semejante resolución, y atribuimos el olvido al azoramiento de la Junta Central, y a no ser la nueva Regencia aficionada a trabas". CONDE DE TORENO, *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, B.A.E., vol. LXIV, Madrid, 1953, pág. 240.

(91) JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 188.

(92) *Ibidem*, pág. 191.

tanto, con el apoyo de las Cortes, en cuanto representantes del pueblo. Esta representación, que en las palabras del polígrafo asturiano a menudo se tornaba en hipostación Cortes/pueblo, constituía el único freno eficaz al desbordamiento del poder ejecutivo: “sola la tremenda voz de la nación reunida sea capaz de refrenar los perversos designios de los ambiciosos, que siempre se agitan en la esfera del poder y viven en acechanza contra sus fieles depositarios”⁹³. Pero, sin lugar a dudas, la más fiel exposición de las Cortes como sujeto activo de responsabilidad se encuentra en un documento insospechado: una representación dirigida por JOVELLANOS al Consejo de Regencia a fin de que reparase los agravios a los que se le había sometido. En el mismo decía, con una vehemencia admirable: “no disculpará las extrañas precauciones dictadas a V.M. por el Consejo el que todos los individuos de la Suprema Junta seamos responsables a la nación de nuestra conducta, porque (...) el gobierno más justo y virtuoso es responsable a la sociedad (...). Esta responsabilidad alcanza a todas las autoridades del reino, y alcanza al Consejo mismo, sin que de aquí se infiera la necesidad de anticipar medidas para asegurarla. Cuando la nación se congregue, todo poder, toda autoridad le será sometida, todas las justicias serán juzgadas por ella, y los que compusieron la Junta Suprema, como los demás instrumentos del gobierno, aparecerán en este juicio universal con aquella seguridad o aquel temor que preste a cada uno el testimonio de su conciencia”⁹⁴. El importantísimo papel así atribuido a las Cortes se justificaba también desde posturas historicistas, por supuesto compatibles con las anteriores, y, de esta forma, no dudó JOVELLANOS en narrar cómo las

(93) *Consulta sobre la convocación...*, en *ibídem*, vol. II, pág. 123. Afirmaba respecto a la Junta Central que “en calidad de depositarios que fuéramos del ejercicio de la soberanía, la nación sola tenía legítimo y bastante poder para pedir esta cuenta y castigar nuestros delitos”. *Ibídem*, vol. I, pág. 252.

(94) *Representación dirigida desde Muros de Noya, en marzo de 1810, al Consejo Supremo de Regencia por los vocales de la Junta Suprema don Gaspar de Jovellanos y Marqués de Campo Sagrado, y extendida por el primero*, en *ibídem*, vol. II, págs. 197-198.

Cortes tradicionales se encontraban facultadas para representar contra los abusos del poder ejecutivo⁹⁵.

4. La naturaleza del control y la responsabilidad

Resulta vano todo intento de acercarse al sistema de responsabilidad establecido en el Reglamento a través de una interpretación literal, habida cuenta de la parquedad con que su articulado se refería a dicho tema. Poco o nada aclaran sus preceptos en cuanto a la naturaleza de la responsabilidad que allí se estatúa. Esta lectura críptica se esclarece sobremanera si se acude al que sea adminículo necesario para la comprensión de la norma: el ideario jovellanista. Sin duda los artículos del Reglamento lineaban su doctrina político-constitucional. Veámoslo.

La Diputación Celadora, recuérdese, reclamaba a la Regencia las infracciones al Reglamento, las leyes fundamentales o los derechos de la nación. La falta de satisfacción de estas representaciones suponían la ulterior renovación de éstas en Cortes, su impresión y publicación. De todo ello resultan una serie de consecuencias: en primer lugar, la Diputación ejercía una tarea de control, en cuanto inspeccionaba la conducta de la Regencia y sus ministros (ya que el art. 16 hacía responsables indistintamente a ambos) y la contrastaba con una serie de parámetros. De esta forma, su actividad comprendía las fases propias del control: la **inspección** y el **juicio**. No obstante, asumía también un papel de exigencia de responsabilidad difusa, en la medida que, de resultar negativa la valoración (jurídica, como se verá) de la conducta ejecutiva, podía efectuar **per se** la consiguiente reclamación. En ese caso ya no se trataba de un control, sino de un supuesto de exigencia de responsabilidad, eso sí, difusa, en la medida que carecía de facultades sanciona-

(95) *Consulta sobre la convocación...*, en *ibidem*, pág. 115.

doras. Las reclamaciones las efectuaba directamente al Consejo de Regencia, se supone que bien en su calidad de infractor, bien en su condición de superior jerárquico de los ministros, en caso de ser estos quienes hubiesen violado los cánones de responsabilidad. De no ser atendida la reclamación, ésta se repetía ante las futuras Cortes. Se buscaba, por consiguiente, reducir a conducta conforme a Derecho la actuación ilícita del ejecutivo, primero por vías de influencia y presión (esto es, a través de la responsabilidad difusa que ejercía la propia Diputación Celadora) y, de no lograrse dicho objetivo, a través de la **vis coactiva** que correspondía a las Cortes (responsabilidad institucionalizada).

En segundo lugar, y de forma conexas a las apreciaciones anteriores, el papel de sujeto activo de exigencia de responsabilidad difusa de la Diputación se contempla desde la perspectiva de la **publicidad**. En efecto, si bien el papel de la Diputación Celadora se hallaba debilitado por la ausencia de poder sancionador, sí disponía al menos de un instrumento de presión sobre el Gobierno: la publicidad, a la que acudiría de no ser atendidas las reclamaciones oportunas. El peso político de la información pública a la que se sujetaba la infracción del ejecutivo, constituía, **a fortiori**, un importante freno a la actuación arbitraria del Gobierno⁹⁶. Se convertía este instrumento en un arma poderosa

(96) Daba gran importancia Jovellanos a la presión pública como medio de represión del ejecutivo: "siendo estos [los ministros] responsables a la nación de su conducta, ¿serán tan temerarios que atraigan sobre sí el odio público?" (*Exposición hecha en la comisión de Cortes sobre la organización...*, en *ibídem*, pág. 143). La relevancia del concepto de nación-juez se maximiza en la *Memoria en defensa de la Junta Central*, ya que la catarsis del autor se dirige a la propia nación como "redentora": "estas quejas no irán ahora encaminadas a los augustos representantes de mi nación, sino a la nación misma (...) Serán *mis jueces*, para examinar la conducta del Gobierno Central, me llamare a *responder de sus operaciones* como uno de sus miembros" (*ibídem*, vol. I, pág. 12); "acudo al *juicio de la nación*, no cual estará representada por el clero y nobleza, y por los ilustres diputados de sus pueblos, sino cual existe en todos y en cada uno de los miembros de la sociedad en que vivo. Acudo a aquel inefable *juicio de opinión* que esta nación grande y virtuosa ha ejercido siempre sobre la conducta y acciones de sus ciudadanos" (*ibídem*, pág. 13); "tal es el *tribunal* augusto a quien me dirijo" (*ibídem*, pág. 14); "pero si al con-

en manos de la Diputación, puesto que el coste político de la publicidad sería, sin duda, de enorme magnitud⁹⁷. Resulta imprescindible hacer una doble apreciación. Por una parte, la publicidad cohonestaba con la idea de responsabilidad ante la nación y con la vacancia de Cortes. En efecto, se ha visto cómo JOVELLANOS se refería a menudo a la responsabilidad no ya ante Cortes, sino ante la nación. Reunidas las Cortes, representarían éstas la voluntad popular y, por ende, exigirían la responsabilidad. Pero, en tanto se procedía a la convocatoria y en ausencia de quien representase a la nación, era ésta misma quien exigía esa responsabilidad y juzgaba de alguna manera la conducta pública. ¿Puede negarse entonces la necesidad de la publicidad para informar al pueblo de las infracciones del Gobierno⁹⁸? La otra cuestión a tener en cuenta es la irregular actitud de JOVELLANOS ante la publicidad y la libertad de imprenta. Si bien favorable a la misma, no faltaron en el ilustre asturiano posiciones que frisaban cierta reticencia al respecto. Tal postura le critica Lord Holland: “deje usted que hablen, que escriban y, más que todo, que sepan lo que hace, lo que dice y lo que piensa su

trario resultáremos inocentes ¿qué castigo señalará la nación a los calumniadores (...)?” (*ibidem*, pág. 26); “la opinión pública os acusa, dijeron en uno de sus apóstrofes a los centrales (...) ¿Pudo profanarse más descaradamente este nombre? (...) Esta opinión, que nunca acusa con parcialidad ni juzga con precipitación” (*ibidem*, pág. 83).

(97) La más explícita manifestación jovellanista de la relevancia de la opinión pública se halla en un texto inacabado en el que reflexiona sobre la misma. Comenzaba por preguntarse de dónde derivaba el poderoso influjo de ésta, concluyendo que provenía de dos factores: su fuerza, del modo con que se ejercitaba y de que operaba al mismo tiempo en todo el territorio. La opinión pública, concluía, “juzga todos los actos del gobierno, y de aquí la generalidad de su influjo. Decide sobre la inclinación de todas las voluntades, o sea, en favor de estos actos, para apoyarlos; ora, en contra, para debilitarlos y resustirlos y de aquí la infalibilidad de su influjo”. *Reflexiones sobre la opinión pública* (178...), en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. LXXXVII, pág. 412.

(98) Merece la pena recordar que Jovellanos consideraba como integrante de la Supremacía que se reservaba la nación el derecho de resistencia. Téngase esto en cuenta, ya que, en ausencia de instituciones representativas bien pudiera ser ésta una de las sanciones que, junto con la mera presión pública, previera el autor.

gobierno (...) puesto que el gobierno es suyo y las cosas que se traten ahí tuyas, me parece a mí que tengan derecho a conocerlas”⁹⁹ y, en el mismo sentido “no solamente es desatino, sino injusticia también el no popularizar (...) la causa de España. Para que salga bien el empeño es menester que un hombre granjee la voluntad, el amor, el entusiasmo del pueblo; pero ¿cómo puede ser eso en un gobierno donde no se deja hablar ni escribir; donde los dictámenes de personas principales en el gobierno mismo no se publican, no se saben (...)?”¹⁰⁰. La postura contradictoria de JOVELLANOS se manifiesta a través de una misiva remitida a Lord Holland, donde criticaba que las Cortes gaditanas instauraran la libertad de imprenta, cuando no era aquél el momento apropiado¹⁰¹, en tanto que en el Reglamento optaba por una postura bien distinta al establecer en el art. 19 que “la Regencia propondrá necesariamente a las Cortes una ley fundamental, que proteja y asegure la libertad de la imprenta” y, en tanto no se reunían las Cortes, aspecto éste que ahora nos interesa más, “protegerá de hecho esta libertad, como uno de los medios más convenientes, no sólo para difundir la ilustración general, sino también para conservar la libertad civil y política de los ciudadanos”¹⁰². La diversificación de valoraciones, positiva y negativa, que la libertad de imprenta le merecía a JOVELLANOS se explica en parte por el miedo que le producía tan solo pensar en una opi-

(99) *Carta de Lord Holland*, Jerez de la Frontera, 9 de abril de 1809. JOVELLANOS, *Obras completas*, op. cit., vol. V, pág. 96.

(100) *Carta de Lord Holland*, Cádiz, 12 de abril de 1809. *Ibidem*, pág. 104.

(101) *Carta a Lord Holland*, Muros, 5 de diciembre de 1810. *Ibidem*, págs. 422-427.

(102) Esta dicotomía en el pensamiento de Jovellanos sobre la libertad de imprenta ha sido señalada por la doctrina actual en diversas ocasiones. Así, el profesor Peñalver señala que, a pesar de que el diputado asturiano estimaba aquélla como necesaria, la sometía a crítica constante. Cfr. Patricio PEÑALVER, *Modernidad tradicional en el pensamiento de Jovellanos*, Publicaciones de la Escuela de Estudios Hispano-Americanos, Sevilla, 1983, pág. 141. Por su parte, Fernández de la Cigoña tilda esta actitud de Jovellanos de “contrarrevolucionaria”. Cfr. Francisco FERNÁNDEZ DE LA CIGOÑA, *Jovellanos, ideología y actitudes religiosas, políticas y económicas*, Instituto de Estudios Asturianos, Oviedo, 1983, pág. 57.

nión mal dirigida. A pesar de reconocer, como se ha tratado, la incontestable celsitud de la opinión pública¹⁰³, entendía el autor que ésta sólo existía allí donde era ilustrada¹⁰⁴. Donde tal virtud no tenía lugar se convertía aquélla en una auténtica quimera¹⁰⁵.

(103) Además de juez de la conducta gubernativa, la opinión pública actuaba de límite a las reformas emprendidas, toda vez que sin contar con su apoyo éstas no podían fructificar. Así lo afirmaba respecto a la supresión del Tribunal de la Inquisición: “¡cuánto falta para que la opinión sea general! Mientras no lo sea, no se puede atacar este abuso de frente; todo se perdería; sucedería lo que en otras tentativas: afirmar más y más sus cimientos”. *Carta a Alexander Jardine*, Gijón, 21 de mayo de 1794. JOVELLANOS, *Obras completas, op. cit.*, vol. II, 1985, pág. 635; sobre la reforma agraria: “espero lograr completamente mi deseo, reducido a que se leyese [el Informe sobre la Ley Agraria] en todas parte, y por este medio pasasen sus principios a formar la opinión pública, único arbitrio para esperar algún día su establecimiento”. *Carta a Carlos González de Posada*, Gijón 20 de enero de 1796. *Ibidem*, vol. III, 1986, pág. 195; o sobre los mismos centros de instrucción: “insisto en que sin la opinión pública ningún instituto puede prosperar. Hablando de enseñanza, ella aumenta o disminuye los alumnos; ella apreciando estimula o despreciando desalienta a los maestros; ella abre o cierra a unos y otros las puertas del favor y mide su recompensa”. *Carta a Carlos González de Posada en respuesta a las Notas sobre la Noticia del Real Instituto*, Gijón, 20 de enero de 1796. *Ibidem*, pág. 227.

(104) “Donde falta la instrucción no hay opinión pública, porque la ignorancia no tiene opinión decidida”. *Reflexiones sobre la opinión pública...*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, *op. cit.*, vol. LXXXVII, pág. 413. Jovellanos consideraba, por consiguiente, que era necesario formar e iluminar a la opinión pública para que esta fuera tal: “si es peligroso oponerse de frente a la opinión pública, es también necesario desengañarla y traerla al sendero de la justicia con la sencilla exposición de la verdad” (JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 259); “la muchedumbre es siempre lenta y difícil en apreciar lo que no conoce. Pero al fin, este secreto respeto, que sin querer y casi repugnante, profesa a la instrucción y a los talentos, arrastra sus votos, y es entonces cuando la opinión se puede decir formada” (*Carta a Carlos González Posada*, Gijón, 5 de abril de 1800. JOVELLANOS, *Obras completas, op. cit.*, vol. III, pág. 520). Empero, formar la opinión pública no quería decir imponerle medios de instrucción no deseados: “no hay más medio que mejorar la opinión pública por los medios que ella permita; lo demás es causar la desolación de los mismos a quienes se quiere consolar” (3 de septiembre de 1794). JOVELLANOS, *Diarios*, (edición de Julio Somoza), *op. cit.*, pág. 483.

(105) “Cuando [la opinión pública es] siniestra, preocupada, violenta... ¿qué males no puede producir?”. *Reflexiones sobre la opinión pública...*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, *op. cit.*, vol. LXXXVII, pág. 413; “los [estorbos] que le opone [a la agricultura] la opinión y pertenecen al orden moral, no son menos considerables ni de influencia menos poderosa [que los que opone la propia legislación]” (JOVELLANOS, *Informe sobre la ley agraria*, Cátedra, Madrid, 1992, pág. 280); el Gobierno debía evitar seguir tan

Por ende, la libertad de imprenta, en cuanto medio adecuado para instruir la opinión pública, era, **prima facie**, beneficiosa¹⁰⁶; empero, se corría el riesgo de que llevara a mal puerto su cometido, lo que sucedería cuando se abusaba del ejercicio del derecho: “La libertad de opinar, escribir e imprimir se debe mirar como absolutamente necesaria para el progreso de las ciencias y para la instrucción de las naciones; y aunque es de esperar que la Junta de Legislación medite los medios de conciliar el gran bien que debe producir esta libertad con el peligro que pueda resultar de su abuso”¹⁰⁷.

Resulta preciso analizar a continuación la naturaleza del control ejercido por la Diputación Celadora. Principiaba el título del Reglamento dedicado a este órgano por una declaración en extremo relevante: su función sería “velar continuamente sobre los derechos de la nación”. Cuáles fueran estos derechos quedaba en el más absoluto de los silencios. Tan solo puede elucidarse su carácter colectivo: no parecía, en principio, que se tratase de derechos individuales. A partir de esta afirmación, tres son los parámetros que establecía el Reglamento para **enjuiciar** la acción del Gobierno: el propio Reglamento¹⁰⁸ (art. 4), las leyes fundamentales del reino (art. 5) y los susodichos

solo las pautas que marcara la opinión pública cuando ésta no se hallaba convenientemente formada o era fruto de instrumentalización: “¡cuántas injusticias y atropellamientos no ha producido, y cuántos no puede producir esta máxima, en un tiempo en que el espíritu del pueblo está tan exaltado como el livor de la envidia y la astucia de la ambición que le provocan!”. JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. I, pág. 259.

(106) “En el número de los auxilios más importantes para difundir la *instrucción pública*, se deben contar las *imprentas*, cuya multiplicación es tan necesaria para aquel fin (...) Se deben conocer como muy *convenientes para difundir la instrucción los periódicos*”. *Bases para la formación de un plan general de instrucción pública* (Sevilla, 16 de noviembre de 1809), en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, op. cit., vol. XLVI, pág. 275.

(107) *Idem*. Vid. también: *Consulta sobre la convocación...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 123.

(108) La misma idea había expuesto Jovellanos en el *Dictamen sobre la institución del gobierno interino*, al atribuir a la Junta de Correspondencia la función de “celar y vigilar sobre la observancia de la constitución que la Junta Suprema hubiera dado al consejo de Regencia, y le advertirá cuanto observare que sea contrario o no conforme a ella”. *Dictamen sobre la institución...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 63.

derechos de la nación (art. 5). Los dos primeros constituían cánones de rango constitucional: si así puede afirmarse de las leyes fundamentales, otro tanto cabría aducir del Reglamento, habida cuenta de que éste fundamentaba el traspaso del poder soberano y limitaba el ejercicio de dicho poder. Desde esta perspectiva, se constituía la Diputación en guardián de las normas fundamentales, de las **leges leguum** del Reino. La responsabilidad que generaría toda infracción de dichas normas sería jurídica, puesto que los parámetros de enjuiciamiento tenían rango normativo. La mayor diferencia entre las normas sería, sin duda, su distinta concreción: si podía resultar fácil constatar la infracción del Reglamento, no sucedería lo mismo con la inobservancia de las leyes fundamentales, habida cuenta de la indeterminación de cuáles fueran éstas. Por otra parte, debe tenerse en cuenta el relevante papel que el juramento desempeñaba en la responsabilidad por violación de cualquiera de las normas citadas. Así, los miembros de la regencia juraban observancia a las leyes fundamentales del reino y, en igual medida, juraban la observancia del reglamento. Ello supone ubicar la responsabilidad en la órbita tradicionalista del pactismo, y conceptuar a la Diputación como un órgano intermedio entre Cortes y Rey, al estilo de los **iudex medius** medievales. El establecimiento de las leyes fundamentales como parámetro respondía sin duda al historicismo jovellanista¹⁰⁹, en tanto que la ubicación del

(109) Sobre el mismo y, más en concreto, al respecto del concepto historicista de Constitución, *vid.* Joaquín VARELA SUANZES, “La doctrina de la Constitución Histórica: de Jovellanos a las Cortes de 1845”, *Revista de Derecho Político de la UNED*, núm. 39, 1994, págs. 45 y ss., y especialmente, las págs. 49-59. Acerca de la evolución del concepto histórico de Constitución a lo largo de la obra jovellanista *vid.* Fernando BARAS ESCOLA, *Gaspar Mechor de Jovellanos 1744-1811. Una biografía intelectual (Reformismo político y revolución ideológica)*, Tesis Doctoral, Zaragoza, 1991, págs. 382 y ss. *Vid.* también Javier VARELA, *Jovellanos...*, *op. cit.*, págs. 244 y ss., donde se pone de manifiesto el historicismo deformador utilizado por Jovellanos. La más clásica formulación jovellanista de la Constitución histórica se halla en la *Consulta sobre la convocación de las Cortes por estamentos (21 de mayo de 1809)*, si bien existen algunas exposiciones menos conocidas que también evidencian su pensamiento historicista: “La constitución es siempre la

Reglamento como canon derivaba de la reticencia que el autor demostraba hacia la Regencia y al temor de que ésta no cumpliera con la convocatoria de Cortes, según se ha visto.

El último parámetro que mencionaba el Reglamento eran los “derechos de la nación”. Se abría aquí, huelga decirlo, un amplísimo campo de discrecionalidad para la Diputación, al tratarse de un concepto indeterminado que precisaba matización. Sin embargo, el ilustre gijonés ya había utilizado esta expresión con anterioridad. En efecto, al plasmar en el Reglamento el concepto “derechos de la nación” bien pudiera estar pensando JOVELLANOS en aquellas facultades que englobaba el término “Supremacía”, aquellos poderes que se reservaba la nación y a los que no podía oponerse el poder ejecutivo. Si se tiene en cuenta que entre estos poderes se hallaba el ejercicio de la función legislativa por la Asamblea de Representantes y que el art. 7 del Reglamento facultaba a la Diputación Celadora para verificar la celebración de Cortes, bien pudiera pensarse que se entendía que la Regencia vulneraba los derechos de la nación, la supremacía, de no convocar a

efectiva, la histórica, la que no en turbulentas Asambleas ni en un día de asonada, sino en largas edades, fue lenta y trabajosamente educando la conciencia nacional, con el concurso de todos y para el bien de la comunidad; Constitución que puede reformarse y mejorarse, pero que nunca es lícito, ni conveniente, ni quizá posible, destruir, so pena de un suicidio nacional, pero que la misma anarquía. ¡Qué mayor locura que pretender hacer una Constitución, como quien hace un drama o una novela!”. Jovellanos, citado por Julio SOMOZA, *Las amarguras de Jovellanos*, Auseva, Gijón, 1989, pág. 178; “¿Se teme acaso que estos documentos expongan a los ojos del público una constitución que no existe? Pero ¿no harían ver también que no era ya en el siglo XIII lo que había sido en el XI, ni en el XVI lo que en el XIII? ¿Qué importaría, pues, que demostrasen que en el XVIII no se parece a ninguna de las antiguas épocas? Y ¿qué pueblo no ha mejorado o por lo menos variado y alterado su constitución y sus leyes? Y pues que la situación política de todos es variable, ¿quién será el que pretenda estabilidad cuando la estabilidad misma fuera un mal gravísimo?”. Borrador de la carta de Jovellanos a Juan Francisco Masdeu, Gijón, diciembre de 1800. JOVELLANOS, *Obras completas, op. cit.*, vol. III, 1986, pág. 602. Vid. también la carta a Antonio Fernández de Prado, Gijón, 17 de diciembre de 1795, *ibidem*, pág. 180, donde especifica la necesidad de acudir a los antiguos códigos para hallar las leyes nacionales.

las Cortes, con la consiguiente generación de responsabilidad. Desde otra perspectiva, JOVELLANOS había utilizado el concepto “derechos de la nación” como esfera sustraída por las leyes de la libre disposición del poder público, paradigma éste de la definición liberal de derechos fundamentales: “el poder de los soberanos en España (...) no es absoluto, sino limitado por las leyes, en su ejercicio, y allí donde ellas le señalan un límite, empiezan, por decirlo así, los derechos de la nación”¹¹⁰. Todo lo que puede hacerse es conjeturar sobre el sentido que quiso darle el ilustre asturiano a dicho término; más allá reina una absoluta oscuridad.

Si complejo resulta comprender adecuadamente el alcance del control que ejercía la Diputación no es posible aventurar mejor destino en lo que a las Cortes atañe. Los preceptos reglamentarios eran escuetos: el art. 16, recuérdese, establecía la responsabilidad de los regentes y ministros “a la nación” y “por el ejercicio de sus funciones”¹¹¹, en tanto que el art. 6 del capítulo dedicado a la Diputación Celadora prescribía que, de no atenderse las reclamaciones, “protestará renovarla en las primeras Cortes”. Este segundo artículo no parece plantear mayores problemas: la Diputación, como se ha visto, no era un órgano facultado para sancionar, de forma que se limitaría a enjuiciar la acción del Gobierno y serían las Cortes quienes aplicarían la fuerza coactiva. Hecha la protesta por la Diputación resulta obvio que las Cortes enjuiciarían la conducta del ejecutivo en base a los mismos parámetros que utilizara la primera, por lo que todo lo dicho respecto a ellos resulta de aplicación a las Cortes.

(110) *Consulta sobre la convocación...*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 115.

(111) Idéntica redacción se encuentra en el *Dictamen sobre la institución del gobierno interino*, donde se dice que “el consejo de Regencia, sus miembros y ministros serán responsables a la nación, congregada en Cortes, de su conducta en el desempeño de sus funciones”. Vid. *Dictamen sobre la institución...*, en *ibidem*, pág. 63.

Pero aparte de esta idea, en las Cortes es posible encontrar una pluralidad de naturalezas y causas de exigencia de responsabilidad, muy a pesar de lo modesto de las prescripciones reglamentarias. De nuevo el pensamiento de JOVELLANOS actúa de fulcro al respecto. En primer lugar, exigiría la Asamblea responsabilidad por actos de mera ejecución, con la consecuencia de que la naturaleza resultante de la responsabilidad sería jurídica. Así sucedería cuando se produjese cualquier infracción del Reglamento y, en general, ante cualquier ejecución incorrecta de la ley. Desde esta vertiente, el Gobierno aparecía como órgano ejecutivo, sujeto a la ley y responsable de la ejecución de ésta. Así lo afirmaba JOVELLANOS expresamente: “reservar al segundo [al legislativo] el derecho a reprimir los excesos o faltas de su ejecución”¹¹².

Sin embargo, el “ejercicio de funciones” a las que se refería el Reglamento no se agotaban, ni mucho menos, con la mera actividad ejecutiva. Ya se ha analizado cómo el diputado por la Junta de Asturias distinguía entre potestad ejecutiva propiamente dicha y lo que pudiera denominarse “potestad gubernativa” que designaba un ámbito discrecional de poder. Estas facultades discrecionales, lejos de constituir una inmunidad de poder, quedaban incluidas en la regla general de responsabilidad que establecía el Reglamento, puesto que se trataba igualmente de funciones del Gobierno. El ámbito de “lo político”, se ceñía, es preciso insistir en ello, a unos límites teleológicos: el Gobierno debía perseguir el interés general, el bien público y la prosperidad. A las Cortes, en cuanto representantes del pueblo, les correspondería cuidar de la observancia de estos fines. De todo ello se colige que las Cortes podían exigir una auténtica responsabilidad política a los miembros del Gobierno. Por una parte, esta responsabilidad limitaría un ámbito de poder discre-

(112) *Ibidem*, vol. I, pág. 188. Los ministros, a su vez tenían “el penoso encargo de ejecutar estas leyes” (*Discurso leído en la recepción a la Real Academia de Historia...*, en JOVELLANOS, *Obras publicadas...*, *op. cit.*, vol. LXXXVI, pág. 297).

cional, no sujeto a leyes; por otra, los parámetros para enjuiciar la conducta no serían normativos, sino políticos y de oportunidad: se trataría de determinar si la acción gubernativa era adecuada para la consecución del bien público que necesariamente debía presidir su actuación. Así, JOVELLANOS intuía una vertiente política de la responsabilidad, si bien su ideario, todavía anclado en gran medida en la ilustración dieciochista, le impediría asumir el significado del concepto y desarrollarlo, tiñendo el concepto de connotaciones moralistas, por lo que la responsabilidad concebida por el asturiano no puede definirse como “política”, pero sí, al menos “politizada”.

Por consiguiente, los distintos límites a los que se sometía el órgano gubernativo generaban diferentes tipos de responsabilidad: el **límite normativo** (la sujeción a la ley) suponía una **responsabilidad jurídica**, puesto que se fundamentaba en la acción puramente ejecutiva de la norma legislativa. Así, el fundamento de la responsabilidad se hallaría en la preexistencia y preeminencia de la ley, y el parámetro utilizado por las Cortes para enjuiciar la conducta del Gobierno sería dicha norma: se trataba de determinar si la ejecución de la ley había sido correcta. Por el contrario, del **límite teleológico general** (orientación de la actividad del Gobierno a la consecución del bien público) se derivaba una **responsabilidad “politizada”**. El órgano ejecutivo disponía de un ámbito de poder discrecional que le permitía seleccionar los medios que considerase convenientes para la consecución de dicho bien público. Sin embargo, las Cortes, como representantes de la voluntad general, estarían facultadas para determinar en qué medida esos medios eran los idóneos para alcanzar el fin perseguido. El fundamento no se hallaría ya en la ley como norma superior, sino en que las Cortes representaban al pueblo, sujeto que podía determinar lo que se consideraba bien público; por otra parte, los parámetros no serían normativos, sino valorativos. Por lo que respecta a la sanción oportuna en uno y otro caso, resulta una incógnita. Pudiera pensarse que, en lógica coherencia, la responsabilidad “politi-

zada" conllevaría como sanción la separación de cargo: si el ministro había actuado contra el bien público, había traicionado con ello la confianza de la nación, con lo que se demostraba inadecuado para el ejercicio de facultades públicas, siempre orientadas a aquel fin. Así, no es aventurado concluir que fuera ésta la sanción prevista para el ejecutivo. Sin embargo, a pesar de la clarividencia del asturiano no puede afirmarse su adscripción a un sistema parlamentario de gobierno, puesto que faltan en su doctrina presupuestos básicos para ello, tales como la compatibilidad del cargo de ministro y parlamentario o la función arbitral de la Corona, que sí defendería un coetáneo suyo: BLANCO WHITE¹¹³.

La escisión entre los conceptos de responsabilidad jurídica y "politizada" se hallaban implícitos en la *Representación a la Suprema Regencia* que elaborara JOVELLANOS en 1810, bien que no utilizase dicha terminología. Decía el autor: "no disculpará las extrañas precauciones dictadas a V.M. por el Consejo el que todos los individuos de la Suprema Junta seamos responsables a la nación de nuestra conducta, porque esta responsabilidad es una obligación, no es un cargo, porque ella supone acción, pero no supone culpa"¹¹⁴. Por tanto, la responsabilidad "jurídica" requería culpa, constituía un cargo, esto es, una infracción; por el contrario, la responsabilidad "politizada" era una responsabilidad **objetivada**, una responsabilidad aneja a una conducta activa. Por esta razón, hasta el gobierno más justo y virtuoso estaba sujeto a responsabilidad, aunque del enjuiciamiento de su conducta no derivase "más que gloria y alabanza"¹¹⁵. Competía a las

(113) Cfr. Joaquín VARELA SUANZES, "Un precursor de la Monarquía Parlamentaria: Blanco-White y El Español (1810-1814)", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993, págs. 101 y ss.

(114) *Representación dirigida desde Muros de Noya, en marzo de 1810 al Consejo Supremo de Regencia por los vocales de la Junta Suprema don Gaspar de Jovellanos y Marqués de Campo Sagrado, y extendida por el primero*, en JOVELLANOS, *Memoria...*, op. cit., vol. II, pág. 197.

(115) *Idem*.

Cortes la exigencia de esta responsabilidad: “cuando la nación se congregue, todo poder, toda autoridad le será sometida, todas las justicias serán juzgadas por ella”¹¹⁶ y no sólo examinaría si en la actividad del ejecutivo habían cabido actuaciones delictivas (responsabilidad jurídica), sino también “errores y defectos” que no podían calificarse como tales (responsabilidad “politizada”): “entonces, examinando la conducta de la Junta Central, hallará tal vez en ella errores y defectos, porque se componía de hombres, y no de ángeles, pero ciertamente no hallará manchas ni delitos, porque se componía de hombres honrados y celosos patriotas”¹¹⁷.

JOVELLANOS era un incondicional admirador del sistema inglés de la “balanced constitution”, que conocía a través de sus más importantes teóricos (MONTESQUIEU, BLACKSTONE, DE LOLME, HUME, HARRINGTON, FERGUSON y ADAMS¹¹⁸) y que pretendía imitar en nuestra nación¹¹⁹, para lo cual fue en extremo importante la obra *Suggestions on the Cortes*, redactada por JOHN ALLEN, colaborador de LORD HOLLAND¹²⁰. Precisamente esta preferencia por el equilibrio

(116) *Ibidem*, pág. 198.

(117) *Idem*.

(118) Todos estos autores dejarían una profunda huella en el insigne gijonés. Por lo que respecta a Ferguson y Adams, posulaban, además, al igual que Jovellanos, que el ejecutivo tenía una cierta superioridad determinada por su papel rector del Estado. Cfr. Adam FERGUSON, *Un ensayo sobre la historia de la sociedad civil 1767*), Sección Sexta: *Sobre la libertad civil*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974, pág. 205. John ADAMS, *A defence of the constitutions of government of the United States of America (1787)*, Letter LV: *Conclusion*, Londres, 1787, pág. 372.

(119) La exposición hecha a la Comisión de Cortes por Jovellanos se mostraba tan marcadamente anglófila que se le reprochó que quería convertir a los españoles en ingleses. La respuesta del asturiano fue contundente: el buen conocimiento de la Constitución inglesa, aportado por las lecturas de Montesquieu, De-Lolme, Blackstone y Adams, daba a entender que ese era el modelo constitucional más perfecto, hacia donde debían dirigirse las reformas de las Leyes históricas nacionales. JOVELLANOS, *Memoria...*, *op. cit.*, vol. I, pág. 192.

(120) Este texto satisfacía a la perfección sus pretensiones de conjugar los modelos español e inglés. Jovellanos había recomendado a Allen la lectura del *Ensayo histórico-crítico*, de Martínez Marina (*Carta a Lord Holland*, Aranjuez, 2 de noviembre de 1808.

constitucional justifica la vertiente jurídica de la responsabilidad del Ejecutivo en JOVELLANOS, aún cuando no hiciera referencia alguna al procedimiento de *impeachment* que los ingleses utilizaban para su sustanciación y que conocía a través de DE LOLME¹²¹. Sin embargo, resulta insuficiente para explicar esa responsabilidad “politizada” que se desprende de su ideario. Ahora bien, las lecturas del polígrafo asturiano alcanzaron también a las emblemáticas obras de los autores ingleses que habían superado la enquistada visión de la Constitución inglesa y que habían percibido la mutación operada en la misma por las prácticas constitucionales: concretamente PAINE y BURKE cayeron en la órbita del ávido lector asturiano. Serían estas lecturas, así como las de PITT y FOX¹²², y las conversaciones mantenidas con LORD HOLLAND, a la sazón diputado *whig* en las Cámara de los Comunes inglesa, las que aportarían los datos necesarios para llegar al susodicho concepto de responsabilidad.

Esto no significa que JOVELLANOS se adscribiese al núcleo de las doctrinas de estos autores; especialmente se distanciaba de

JOVELLANOS, *Obras completas, op. cit.*, vol. V, pág. 21), así como de Capmany (*Carta a Lord Holland*, Cádiz, 31 de mayo de 1809. *Ibidem*, pág. 177). Las *Suggestions* han sido reimpresas, con gran acierto, por el profesor Manuel MORENO ALONSO, *Las «Insinuaciones» sobre Cortes de John Allen*, Revista de las Cortes Generales, núm. 33, 1994, págs. 237 y ss.

(121) Vid. Jean-Louis DE-LOLME, *Constitution de l'Angleterre ou état du gouvernement anglois*, Livre I, Chapter VIII., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.

(122) Los discursos de Pitt y Fox son una muestra paradigmática del control efectuado sobre el Gobierno inglés por la Cámara de los Comunes y de la obligación del Ejecutivo de responder políticamente ante dicha Cámara. Vid., entre otros discursos, los siguientes: James FOX, *The speeches of the right honourable Charles James Fox in the House of Commons*, vols. V y VI, London, 1815: 1 de marzo de 1784 (pág. 571), 12 de febrero de 1793 (pág. 29), 7 de mayo de 1793 (pág. 110), 10 de febrero de 1794 (pág. 185), 28 de marzo de 1794 (pág. 223), 24 de marzo de 1795 (pág. 428), 23 de abril de 1804 (pág. 554), 18 de junio de 1804 (pág. 571). William PITT, *The speeches of the right honourable William Pitt in the House of Commons*, vol. II, London, 1817: 20 de febrero de 1784 (pág. 97), 15 de febrero de 1796 (pág. 140), 14 de diciembre de 1796 (pág. 220), 18 de junio de 1804 (pág. 571).

PITT, incondicional de la Revolución francesa, a la que el gijonés veía como una aberración política y social¹²³. Más cercano se hallaba, sin duda, de EDMUND BURKE, unidos como estaban por una idéntica concepción de la Constitución Histórica¹²⁴. En todo caso, la aceptación de las teorías de estos autores resultaba parcial y, en todo caso, condicionada a su compatibilidad con las premisas básicas de su pensamiento. Las aportaciones de estos textos, que describían un embrionario *party system*, sirvieron a JOVELLANOS para ver cómo el Ejecutivo, vinculado como estaba a la Nación, podía ser responsable no sólo por actos antijurídicos, sino también por actos políticamente incorrectos y perjudiciales; actos que le obligarían a responder ante la Nación y sus representantes. Al interpretar esa responsabilidad política que traslucía de las obras consultadas, extraña en España, JOVELLANOS la deformaría, tiñéndola de connotaciones morales, de consuno con su concepción de la ciencia política como ciencia moral; una concepción en la que seguía los postulados de D'HOLBACH¹²⁵. De esta manera, el ilustre gijonés

(123) Jovellanos admiraba la obra de Pitt *The decline and fall of the english system of finance* (JOVELLANOS, *Diarios, op. cit.*, vol. II, págs. 255-259), pero la obra escrita por el inglés en 1791, *The rights of man*, tendría que suponer un ideario excesivamente avanzado para el asturiano.

(124) Jovellanos habría leído las *Reflexiones sobre la Revolución Francesa*, donde el inglés exponía su doctrina de la constitución histórica, negando las teorías revolucionarias de Sieyès. La idea de Constitución Histórica de Burke en: Edmund BURKE, *Reflections on the Revolution in France (1790)*, L.G. MITCHELL (edit.), *The writings and speeches of Edmund Burke*, vol. VIII: *The French Revolution (1790-1794)*, Clarendon Press, Oxford, 1989, págs. 83, 84, 129, 292, 293. Posiblemente también conociese su otra obra emblemática: *Thoughts on the Present Discontents (1770)*, donde hay importantes referencias a la responsabilidad política. En la doctrina de la Constitución Histórica Jovellanos también seguía los postulados de Hume: *Vid.* David HUME, *Ensayos políticos (1752)*, Discurso XII, Tecnos, Madrid, 1982, pág. 371 y, del mismo autor: *Historia de Inglaterra bajo la Casa de Tudor (1759)*, Capítulo XXII, Orbis, Barcelona, 1986, pág. 229.

(125) "El interés del Soberano -escribía D'Holbach- no puede jamás sin peligro separarse del interés de la sociedad que gobierna: este interés exige que la autoridad suprema sea guiada por la moral". Paul-Henry Thiry D'HOLBACH, *Système social (1773)*, Seconde Partie: *Principes Naturels de la Politique*, Chapter V: *De la Liberté de Penser. Influence de la Liberté sur les moeurs*. En el mismo sentido *vid.* Chapter VII: *Des*

acomodaba al nudo de su teoría un concepto que, de otra forma, nunca tendría encaje. Si no llegó más lejos, si no alcanzó verdaderamente la noción de responsabilidad política, es sólo "achacable" a la gran distancia que sus principios esenciales se hallaban de un sistema parlamentario de gobierno.

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA

Universidad de Oviedo

intérêts des Princes ou de la Politique véritable. D'Holbach se mostraba, sin embargo, más progresista que Jovellanos, al legitimar el derecho de resistencia del pueblo y la posibilidad de proceder a un cambio de la forma de gobierno. Se ha utilizado la edición de Georg Olms Verlag, Hildesheim, 1969. Las citas en págs. 60-61.