# «Hoy no hay una convicción de fondo de que lo importante es el orden institucional»

## Landelino Lavilla

Consejero Permanente del Consejo de Estado y Expresidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

**Autora:** Sandra Purroy
**Fotografías:** Teresa Rodríguez

Nacido en Tremp (Lleida) en 1934, inició sus estudios universitarios de Derecho en la Universidad de Zaragoza y los terminó en la Universidad Central de Madrid. Ingresó en el Cuerpo de Letrados del Tribunal de Cuentas en 1958 y en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado en 1959. A los 27 años, fue nombrado Secretario General del Banco Español de Crédito, pero su vocación política le condujo al Ministerio de Justicia (1976-1979), bajo la presidencia de Adolfo Suárez. Posteriormente, presidió el Congreso de los Diputados (1979-1982) y UCD. Abandonó la política para retomar su camino en el Consejo de Estado, donde todavía hoy continúa como Consejero Permanente. Paralelamente, en 1996, ingresó en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y ha presidido la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación durante los últimos nueve años (2003-2012), cargo que abandonó, por renuncia a la reelección, el pasado mes de junio.

**P: En su trayectoria profesional, consta una corta pero muy intensa carrera política, además de numerosos cargos de responsabilidad en el ámbito de la Justicia. ¿Cómo definiría su etapa prepolítica?**

**R:** Mi vida es la vida de un Jurista, con sus distintos avatares. Inicié mi vida profesional como Letrado del Consejo de Estado, donde ingresé en 1959, con 24 años. En aquella época, a pesar de tener una serie de incompatibilidades, mantenía otras actividades profesionales en el mundo económico, empresarial y financiero. Así, con 27 años, fui Secretario General de Banesto. Pero mi vida profesional es fundamentalmente el Consejo de Estado, el ejercicio profesional, la actividad en el ámbito financiero, en el Derecho Tributarista y en el Administrativo. Siempre he estado más en la órbita del Derecho Público que en la del Privado, ya que ahí me he sentido más cómodo, porque el tipo de formación que requiere el ganar una oposición como la del Consejo de Estado es muy de Derecho Público. Aquellos años, cuando ingresé, fueron los años en que se pusieron los pilares del moderno Derecho Público español, desde el Consejo de Estado, la revista de la Administración pública en el Instituto de Estudios Políticos, las cátedras universitarias... Todo ello fue construyendo las grandes piezas del ordenamiento jurídico con arreglo a las cuales luego pudimos hacer la Transición. Fue una época en que al Régimen le gustaba decir que éramos un Estado de Derecho, aunque políticamente no lo éramos —un compañero catedrático hablaba de «Estado de Derecho Administrativo».

En los años 50 y 60 se pusieron los pilares del moderno Derecho Público español

**P: ¿Cuáles fueron las principales leyes promulgadas por aquel entonces?**

**R:** Las leyes de aquella época forjaron un cuerpo jurídico de entidad y que fue muy útil; los pilares fundamentales de aquella construcción jurisdiccional están en 1956. Por ejemplo, se hicieron la Ley de Jurisdicción Contenciosa-administrativa de 1956 —que fue una gran pieza en el ordenamiento jurídico español y que ha estado en vigor hasta 1998—, la Ley de Expropiación Forzosa, la Ley de Procedimiento Administrativo, la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas... Algunas de ellas las conocí como alumno o como opositor; en otras, en cambio, participé en su elaboración, porque ya era Letrado en el Consejo de Estado, y también participé desde un gabinete de estudios de reformas administrativas. En la década de los sesenta hicimos, entre otras, la Ley de Contratos Administrativos del Estado —la que hoy se llama Ley de Contratos del Sector Público—, el nuevo régimen de la función pública y la Ley de Patrimonio del Estado. Es decir, participé en todo el régimen nuevo de la contratación, porque se requería mi colaboración en grupos de trabajo que elaboraban todas estas leyes.

**P: ¿Siempre tuvo esta vocación de Derecho Público?**

**R:** Siempre me he sentido más cómodo profesionalmente en el manejo del Derecho Público, en el desempeño de mi función al servicio del interés público, a pesar de que, como comentaba, estuve en el mundo empresarial, como Presidente, como Consejero e incluso creando empresas. Lo cierto es que he desarrollado actividades siempre singulares, tanto en mi participación en el mundo empresarial como en el funcionarial. No se trataba de funciones ejecutivas, sino de operaciones especiales de asesoramiento, de negociaciones, de construcción, de elaboración de estatutos, de creación de empresas... siempre junto a un equipo de técnicos y de financieros. También tuve una actividad vinculada al mundo del periodismo en el diario *Ya*, fundado por Editorial Católica, donde primero fui Secretario del Consejo de Administración y, poco antes de ser nombrado Ministro, en julio de 1976, fui Presidente. Lo dejé entonces porque mi horizonte no estaba al frente de empresas, sino en la política.

**P: ¿Cuándo se inicia su vocación política?**

**R:** Mi horizonte político se abrió con los episodios universitarios de Madrid de 1956. Aunque soy catalán, empecé a estudiar en Zaragoza y en tercero de carrera me fui a Madrid, donde terminé la carrera. Pertenezco a la última promoción que salió de San Bernardo, antes de los episodios de febrero. Por entonces hubo un gran movimiento estudiantil, llegó a cerrar la Universidad y el curso siguiente empezó ya en la Ciudad Universitaria. Aquellos episodios fueron una auténtica conmoción. Yo, en cuestión de política, siempre he tenido creencia o vocación, y en aquel momento el interés público tuvo su manifestación a través de los episodios de febrero. Concretamente, el 9 de febrero fue el episodio clave, y de allí salieron Joaquín Ruiz-Giménez, por un lado, y Raimundo Fernández Cuesta, por el otro, y hubo muchos cambios: Pedro Laín entró como Rector, Tovar cesó y hubo una regresión del Régimen. En aquel momento, yo me pregunté qué tenía que hacer, y me dije que lo único que tenía que hacer era ir preparándome y relacionándome pensando que podía ser que yo —o quizás yo no, pero sí mi generación, la generación de los que estábamos en la universidad en 1956— quien un día tendría que tomar las riendas del país. Es curioso, pero aquello sucedió precisamente veinte años después de la guerra y veinte años antes de la Transición. Ahí tomé consciencia de mi pertenencia a aquella generación y de que tendríamos que sacar el país de una situación que ya veríamos cuál sería, pero que tendría la complejidad de salir del Régimen anterior para incorporarse a otro.

Mi horizonte político se abrió con los episodios universitarios de Madrid de 1956

Aquello fue la Transición y yo, políticamente, estuve en sintonía con ella. Estaba en el Grupo Tácito, que publicaba artículos en periódicos tratando de crear la consciencia social de que el cambio político era necesario, indispensable, y que podía y debía hacerse sin grandes traumas, es decir, con un mínimo de sentido común y de sentido de la responsabilidad. Pensaba que la generación a la que pertenecía estaba en condiciones de hacerlo, como así fue. Luego habrá pasado lo que haya pasado, pero aquella generación terminó sentando frente a frente a ambos bandos de la Guerra Civil: los hijos de los unos sentados a un lado y los hijos de los otros, al otro. Establecimos las bases de una reconciliación y de un entendimiento. Aquella era mi vocación política de la época y fue una vocación realizada. A partir de ahí, de ese momento, fui madurando qué había que hacer y cómo había que hacerlo. Y el

día de julio de 1976 en que me llamó Adolfo Suárez para que estuviera en el Gobierno, cuando me dijo quiénes habría en él, yo le dije que me daba igual quién estuviera y quién no, y que si íbamos a hacerlo o no. Me dijo que sí, y yo le dije que iba con él. En aquel momento, culminaron todas aquellas ideas y me encontré manejando las riendas de la situación. Fueron cuatro o cinco años dirigiendo todo aquello.

Colaboré en crear la consciencia social de que el cambio político era necesario, indispensable, y que podía y debía hacerse sin grandes traumas

**P: ¿Tiene aún alguna asignatura pendiente?**

**R:** Yo creo que no. Mi problema es que lo he hecho todo demasiado pronto y demasiado joven, de modo que a los 50 años podría haber dicho que ya había terminado. No quise volver al mundo empresarial y ejercí mis responsabilidades políticas con una independencia radical. Conscientemente, no acepté interferencia alguna, ni siquiera pensando en que tenía que guardarme las espaldas profesionales. Fui nítidamente a hacer lo que creía que el país necesitaba y terminé; vi los desajustes y volví al Consejo de Estado, a ejercer, al fin y al cabo, mi profesión. Y, pasado un determinado periodo de tiempo, me hicieron Consejero. Como Letrado del Consejo de Estado, no aspiro a ser Presidente, porque, mientras que la Presidencia es un puesto más político y de libre remoción, un Consejero Permanente tiene un perfil profesional, no político, es inamovible y no es de libre remoción.

**P: Visualizando de forma global toda su trayectoria, ¿cuál cree que ha sido su principal aportación política a la Justicia y a la sociedad españolas?**

**R:** Mi mayor aportación es mi etapa como Ministro de Justicia, que inicié en 1976, en el primer gobierno de Adolfo Suárez, y donde permanecí hasta que, ya aprobada la Constitución, me pidió que ocupara la Presidencia del Congreso de los Diputados. Si dirigí prácticamente la operación jurídica desde el Gobierno, en el Congreso de los Diputados dirigí la operación de puesta en marcha del nuevo orden institucional presidiendo la primera legislatura constitucional. A lo largo de aquella legislatura, sacamos las leyes con las que había que poner en marcha la Constitución; he aquí mi principal aportación. Mi relación con Adolfo Suárez llegó a ser de muy estrecha confianza y colaboración, de modo que llevé todo aquello desde el punto de vista jurídico.

**P: ¿Echa de menos el consenso de los años de la Transición, en comparación con el actual marco político?**

**R:** Yo era político, y políticamente lo planteábamos todo. Ahora, una vez que habíamos llegado adonde fuera, le decía a Adolfo Suárez que al día siguiente le traería la propuesta y me dedicaba a ver qué hacía y cómo lo hacía. ¿Por qué, si la Constitución es de 1978, tenemos tan pronto, en 1979, la Ley del Tribunal Constitucional? Pues porque, cuando yo dejé el Ministerio de Justicia, ya dejé un proyecto de Ley del Tribunal Constitucional. Por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial no se podía hacer de esta manera, pero poner en marcha el orden institucional y el Consejo General del Poder Judicial, sí. De modo que ya dejé hecha una Ley del Consejo General del Poder Judicial, con arreglo a la cual se constituyó. De hecho, se cambiaron enseguida tanto el Consejo como la forma de

elección, y yo tampoco era muy partidario de aquel sistema, pero en la fase de constitución de la Constitución hubo muchas concesiones que se hicieron en esa materia y que yo, a pesar del espíritu de consenso y de concordia, no compartía. Lo de que «la Administración de Justicia es competencia exclusiva de la Constitución», en mi opinión, y refiriéndome a todas las materias del artículo 149, significa que es exclusiva y que no se comparte. El Estado es el titular de la función jurisdiccional, de la Administración de Justicia, y no hay más. Por eso no era partidario de todo aquello de la participación en el periodo constituyente: los medios, las referencias que se tenían, la Constitución de 1931 de la República, las listas de las competencias del Estado, etc. En cambio, sí fui partidario —y no se cerró— de que la lista de competencias del Estado fuera absolutamente cerrada, exclusiva, y de no hablar de que pudiera compartirse ni de que se pudiera ceder la gestión.

**P: ¿Considera alguna ley de aquel momento especialmente destacable?**

**R:** Destacaría los Pactos de la Moncloa, que entonces llevaba el Vicepresidente del Gobierno en el tema económico, Enrique Fuentes Quintana, y que fueron los grandes pactos que permitieron acordar los temas económicos, sociales, etc., para hacer posible que el proceso constituyente se desarrollara con la mínima conflictividad posible, como así fue. Dichos pactos tienen dos partes: la parte económica y la parte jurídica, que no se suele conocer. Esta segunda parte consta de todas las normas y leyes de acompañamiento en el proceso constituyente, que suponen un proceso de actualización y puesta al día del ordenamiento jurídico, a la vez que afectan a un conjunto de leyes. Cuando se aprobó la Constitución, ya se habían hecho y estaban en el *Boletín Oficial del Estado*: cambios en el Código Penal, en las leyes de enjuiciamiento, la asistencia al Letrado, la prescripción de las torturas... Y también otras en el régimen civil, como la patria potestad compartida, la no diferencia por razón de legitimación, el régimen económico matrimonial... Todo eso ya lo dejé hecho. La gran modificación del Código Civil que se hizo en el año 1981 parte de un proyecto mío que ya había dejado enviado a las Cortes. En definitiva, yo cumplí al cien por cien y UCD también cumplió.

**P: Comentaba que recientemente ha finalizado su etapa en la Presidencia de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. ¿Qué balance hace de estos nueve años al frente de la institución?**

> Sentamos los grandes principios que deben regir una Justicia independiente en un Estado de Derecho

**R:** Han sido nueve años muy gratos en la Presidencia, que he finalizado por extinción y renuncia a la reelección. De hecho, mis inmediatos antecesores, Juan Vallet y Manuel Albaladejo —durante muchos años, catedrático de Derecho Civil en Barcelona—, me impulsaron a aceptar la Presidencia. Conmigo llegó un cierto cambio generacional. La Academia ha continuado con su vitalidad, con sus actividades, y, además, en este periodo le han adjudicado un edificio anejo —y ahora deberán resolverse los problemas de financiación que lo dificultan. La Academia está en un edificio que inicialmente era la Real Casa del Vidrio, hecho por un Rodríguez —de quien no se sabe muy bien si fue sobrino o bien hijo no en regla de Ventura Rodríguez—, un edificio espléndido, con una gran fachada. Allí refinaban el cristal de la Granja de San Ildefonso y, posteriormente, tuvo muchas utilizaciones distintas. Cuando se abrió la calle de los Madrazo —la que sale al Paseo del Prado—, en tiempos en que el alcalde era el duque de Sesto, una parte del edificio la acabó adquiriendo el Banco de España, por lo que se cortó un ala de la Academia. Ahora esa parte la ha adquirido la Dirección del Patrimonio del Estado con destino a la ampliación de la sede de la Academia. Recuperar esa parte que ahora deberá adaptarse es mi mayor legado. Pero ser Presidente implica también ser miembro del Instituto de España, vocal del Instituto Cervantes, de la Biblioteca Nacional, de diversas fundaciones... y llega un momento en que uno necesita aliviarse. De hecho, yo no lo hice, pero varias academias tienen fijado en sus estatutos un límite de dos mandatos. Vallet, por ejemplo, cuando fue Presidente, puso como condición que no se le plantease la reelección. En mi caso, convoqué elecciones y no sometí a debate dicha cuestión.

**P: ¿Qué papel ha tenido el Notariado en la Academia?**

**R:** En la Academia hemos tenido muchos y muy buenos notarios. Precisamente, cuando fui Ministro de Justicia, le di la Gran Cruz de Sant Ramon de Penyafort a primeras figuras, entre ellas, varios notarios, como Roca Sastre, a quien fui a imponérsela a Barcelona. Pero también a Figa y a varios notarios de Madrid, como Luis Hernández o Julio Albi. Como he dicho en diversas ocasiones, hago un canto al Notariado, tanto al Notariado latino como modelo como al Notariado español en particular.

**P: En el marco del Derecho Civil, ¿cómo valora la aportación del Notariado tanto en el contexto español como en el de Cataluña?**

**R:** He destacado en numerosas ocasiones su importancia, tal y como hice en el homenaje que el Colegio le hizo a Vallet el pasado mes de mayo. A los notarios les he hecho todos los elogios que se merecen. Tenemos un Cuerpo de Notarios muy bueno, a pesar de que en Cataluña somos poco dados a la función pública. Pero en el mundo del Notariado y en el del Registro de la Propiedad siempre ha habido grandes figuras. Podría hacer un repaso de personas de primerísimo nivel, porque el peso del Notariado catalán es mucho. Uniéndolo con la Academia, he de decir que en la Academia hemos tenido catalanes de primera fila: ya hemos hablado de Juan Vallet, un civilista y un Notario de otra galaxia, que estuvo en ella durante cuarenta años; también recuerdo a Lluís Figa Faura, que, aunque fuera de otra generación, estaba muy vinculado al anterior, y ahora tenemos a otro catalán, José Juan Pintó, que es Abogado. Siempre hemos tenido juristas catalanes; solo hay que ver la historia de la codificación y de la compilación para ver las grandes figuras que hay provenientes de Cataluña en el Derecho en general y en Derecho catalán en particular, así como la visión histórica o historicista del Derecho catalán. En dicha visión, hay ciertas fricciones y diferencias, pero, sin embargo, hay un apego muy fuerte al Derecho consuetudinario, al Derecho propio a través de Cataluña, que es muy de admirar. En cuanto a la modificación más importante del Código Civil, por extensión y por calidad, y porque aguanta bien la comparación con la buena calidad del Código Civil, fue la Ley de 1981, que mandé inicialmente como tres proyec-

tos de ley distintos, pero, una vez disueltas las Cortes y aprobada la Constitución, los retiré para refundirlos en uno solo. Ahí se incluyó la no diferenciación de los hijos por razón de la filiación, el régimen económico matrimonial de equiparación y la patria potestad compartida.

**P: A día de hoy, ¿qué cree que hemos ganado y hemos perdido en el ámbito de la Justicia?**

**R:** En materia de Justicia, lo máximo que hemos ganado ha sido sentar los grandes principios que deben regir una Justicia independiente en un Estado de Derecho, inamovible y no interferida. Respecto al Consejo General del Poder Judicial, como decía, yo no era partidario de crearlo, y me decían desde el Conseglio Superiore de la Magistratura italiana: «No cometan el error de hacerlo». A la cúpula judicial le decía que comprendía que, conceptualmente, la independencia no puede ser independencia si el Ministro de Justicia, que es miembro del Gobierno, tiene determinadas funciones. Aunque también les decía que nunca se sentirían tan independientes como siendo yo Ministro de Justicia, porque no tenía preferencias por nadie. Yo trataba de promover en cada momento a quien me parecía mejor, sin interferencias: un Magistrado del Tribunal Supremo me traía una propuesta interna y yo me hacía traer quince sentencias de cada uno de los aspirantes, me las llevaba un fin de semana a casa y me las leía para formarme una idea de la calidad de cada uno de ellos. Yo no estaba en ninguna capillita, pero advertí de que, con un Consejo General, iba a haber capillitas e incidencia de los grupos políticos.

**P: Entonces ¿no es posible, en su opinión, la independencia política del Consejo General del Poder Judicial?**

**R:** Hay que conseguirlo, pero para eso es fundamental que el sentido institucional sea moneda común en el país. El sentido de las instituciones está por encima de todo. El orden institucional es lo primero, porque, además, es lo que dura. Si mantenemos el orden institucional, esto irá adelante. El problema fundamental que tenemos en estos momentos es que han concurrido una serie de factores que están erosionando este orden institucional y las distintas instituciones. La mayoría de las instituciones —por no decir todas— están sujetas a una enorme erosión, porque no hay una convicción de fondo de que lo importante es el orden institucional y de que las batallas políticas hay que librarlas en lo político, pero no hay que ir en contra de una institución. Y eso sí estuvo claro en la época de la Transición, en que eso primó. Nuestra Constitución es un ejemplo de cómo se sacrificaron o se subordinaron todas las posiciones al establecimiento y la creación de un orden institucional en el que todos —o la inmensa mayoría del país— pudiéramos vivir cómodamente, identificándonos con esas instituciones.

> Hay un exceso de interferencias de factores ajenos a la estricta Administración de Justicia

**P: ¿Cree que España tiene ahora una Justicia mejor o peor que la de nuestro entorno europeo o mundial?**

**R:** Una cosa es la Justicia en términos de material humano; en este sentido, aquí tenemos un plantel de profesionales adecuado, con algunas desviaciones, pero con un núcleo sólido importante. En lo demás, creo que hay un exceso de interferencias de factores ajenos a la estricta Administración de Justicia y en lo que requiere la bondad institucional del conjunto de la Administración de la Justicia o del poder judicial.