

UN DÍA EN LA VIDA DEL CENTAURO LIBERAL (LIBERTAD DE LOS MODERNOS VS. JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN LA RESTAURACIÓN FRANCESA, 1814-1830)

MARTA LORENTE SARIÑENA

Universidad Autónoma de Madrid

marta.lorente@uam.es

(Recepción: 02-06-2009; Revisión: 01-07-2009; Aceptación: 20-07-2009; Publicación: 04-12-2009)

1. DE CENTAUROS Y OTRAS COSAS.—2. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL CONSEJO DEL EMPERADOR.—3. EL CONTEXTO: LA CARTA DE 1814, EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO Y LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.—4. LOS ARGUMENTOS (I): EL SILENCIO DE LA CARTA.—5. LOS ARGUMENTOS (II): EL CONSEJO CONTRA LA CARTA.—6. LOS ARGUMENTOS (III): EL CONSEJO CONTRA LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS.—7. RECAPITULACIÓN.—8. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

Este estudio pretende demostrar que la historia de las ideas puede tener en la historia institucional un tan excelente como necesario complemento. A estos efectos, en sus páginas se recuperan las líneas maestras de una importante discusión sobre el Consejo de Estado napoleónico que se desarrolló a lo largo de la Restauración francesa, en el curso de la cual políticos y juristas denunciaron la incompatibilidad de esta institución con el gobierno representativo que se suponía había implantado la Carta de 1814. El mantenimiento del Consejo de Estado bajo la Monarquía restaurada implicó la continuidad y afianzamiento de la jurisdicción administrativa, la cual fue entendida como instrumento destructor de la libertad de los modernos por un representativo sector del liberalismo. Como quiera que esta discusión se expresó en términos esencialmente jurídicos, la historiografía política la viene desconociendo a pesar de la relevancia que todos los actores políticos le concedieron en su día, embarcados como estuvieron en el diseño de los dispositivos institucionales de un Estado que demostró finalmente ser muy poco liberal.

Palabras clave: Francia; siglo XIX; restauración; pensamiento político; administración; liberalismo.

A DAY IN THE LIFE OF THE LIBERAL CENTAUR
(FREEDOM OF THE MODERNS VS. ADMINISTRATIVE
JURISDICTION IN THE FRENCH RESTORATION, 1814-1830)

ABSTRACT

This study demonstrates that the history of ideas can find excellent and necessary back-up from institutional history. To such end, it recovers the guiding lines of an important argument over the Napoleonic Council of State that took place during the French restoration. Politicians and jurists were complaining of the incompatibility between this institution and the representative government that the 1814 Charter was meant to have ushered in. The maintenance of the Council of State under the restored monarchy meant the continuity and consolidation of administrative jurisdiction, which was perceived as an instrument for destroying the freedom that the Moderns upheld for a representative sector of liberalism. Since this debate was expressed in essentially juridical terms, political history largely ignored it, despite the fact that all the political actors of the day considered it of great importance as they embarked upon designing the institutional workings of a State that finally turned out not to be very liberal at all.

Key words: France; 19th century; Restoration; Political thought; Administration; Liberalism.

* * *

1. DE CENTAUROS Y OTRAS COSAS

Corría el año de 1995 cuando Rafael del Águila publicó un texto titulado «El centauro transmoderno. Liberalismo y democracia en la democracia liberal», que sirvió de epílogo al sexto y último volumen de la *Historia de la Teoría Política* dirigida por Fernando Vallespín (1). En sus páginas abordó el análisis de uno de los dilemas de nuestras sociedades políticas, utilizando una técnica que cultivó fructíferamente a lo largo de su vida, a saber, la creación de personajes/tipo en los que se encarnaban tanto las posiciones cuanto las contradicciones y potenciales consecuencias de los principales discursos políticos de la modernidad. Pues bien, de la misma manera que en una de sus más importantes obras retrató a los «impeables» de izquierda y derecha al hilo de un análisis de la razón de estado, en aquella —anterior— ocasión les tocó el turno al «liberal» y al «demócrata» (2).

No pretendo atribuirme el mérito de saber cómo pensaba Rafael del Águila, pero sí quiero creer que la personalidad de los distintos integrantes del grupo de amigos que se reunió con él casi a diario, acompañándole hasta el mismo día de su muerte, le sirvió en ocasiones de inspiración en orden a realizar esa suerte de identificación de las ideas con tipos humanos concretos. Así las cosas, a quien

(1) DEL ÁGUILA (1995): 549-643.

(2) DEL ÁGUILA (2000): 11-25 y 165-208.

esto escribe en su día le cayó encima el rótulo de «demócrata», a la par que el mercantilista Cándido Paz-Ares se convirtió en la viva imagen del «liberal»: a ambos está dedicado el trabajo en el que Rafa del Águila daba cuenta de las particularidades de aquel animal mitológico que por mor de su pasión por la Antigüedad convirtió en imagen de la *transmodernidad* política. No molestaré al lector con recuerdos privados, pero no me resisto a dejar constancia de la impresión que produjo aquella dedicatoria a quien por entonces sólo empezaba su carrera universitaria, aun cuando, eso sí, disfrutaba de la aguda, inteligente y siempre divertida compañía de Rafa del Águila. En otro orden de cosas, tengo para mí que puesto que su «Centaurio» habla solo, le sobran glosadores o comentaristas. Por ello, aquí me limitaré a exponer las razones que me han llevado a elegir una determinada temática, en cierta medida extraída de sus páginas, a los efectos de redactar una contribución en memoria de Rafa del Águila.

El estudio de la radiografía del «Centaurio» le llevó a concluir que dentro de este animal compuesto habitaban dos centauros, identificándolos a su vez con las dos caras que presentaban tanto el liberal como el demócrata. La imagen, sin duda, resulta potente; sin embargo, tiene en mi opinión algún que otro problema de diseño causado por el tipo de materiales utilizados para su construcción. Me explicaré: el más ligero análisis de los títulos que componen la obra de Rafael del Águila pone de manifiesto su profundo interés por la historia —de la Antigüedad, del Renacimiento...—, no obstante lo cual pocas veces atendió a las enseñanzas y conclusiones que podían extraerse de los estudios de naturaleza institucional y/o constitucional. Haciendo gala de una defensa —por supuesto, corporativa— de mi disciplina, siempre le recriminé la desatención, a lo que él siempre contestó aceptando la crítica y solicitándome ayuda bibliográfica. Su muerte cortó en seco un fructífero intercambio bibliográfico que se extendía a obras de todo tipo, impidiendo además que sus escritos reflejaran las —muchas veces plúmbeas— lecturas sugeridas (3). Por desgracia, no puedo discutir con Rafa del Águila la tesis que trataré de desarrollar aquí, a saber, que los caracteres básicos con los que adornó al centauro específicamente liberal se podrían completar con otros a los efectos de (re)diseñar su imagen, ya que ésta, en ausencia de aquéllos, resta en exceso favorecida.

Como quiera que las limitaciones de espacio impiden desarrollar esta tesis por extenso, la presente contribución se ceñirá a la narración de un único, aunque muy significativo, episodio de «historia institucional», con objeto de ponerlo al servicio de una comprensión densa de la historia del pensamiento. Ya más en concreto, lo que pretendo demostrar es que la «libertad de los modernos» de la que hablara Constant en su famosa conferencia pronunciada en el

(3) No siempre fueron indigestas. En una ocasión le proporcioné una información que consideró básica a los efectos de repensar un capítulo de su último libro, que modificó después de leer la clásica obra de F. J. Turner sobre el papel de la frontera en la historia de los Estados Unidos. Cfr. la n. 22 del cap. IV de DEL ÁGUILA (2008): 200.

Ateneo de París en plena Restauración francesa (1819), no estuvo amenazada precisamente por nostálgicos demócratas/jacobinos que tendían a sobreponer la participación política a la garantía de las libertades negativas, sino por instituciones que, como el Consejo de Estado y la jurisdicción administrativa, fueron asimiladas y utilizadas convenientemente por muchos de los que se precieron poner fin a los excesos democráticos de la Revolución mediante la instalación de ese *gobierno representativo* que fue reclamado por el mismo Constant desde la tribuna de la ciudad de la luz (4).

Pero antes de comenzar esta narración se impone aclarar dos importantes extremos que resultan de sumo interés para la misma. Hay que advertir, en primer lugar, que la denuncia de posibles incompatibilidades entre liberalismo e instituciones creadas o mantenidas en su nombre fue formulada por los propios contemporáneos, y que en ningún caso proviene de la imaginación del historiador, quien casi por principio tiende a proyectar en el pasado sus propias obsesiones —en este caso, las del demócrata—. La Restauración francesa asistió a uno de los más importantes debates políticos del siglo: formulado esencialmente en términos jurídicos, giró en torno a la «constitucionalidad» del Consejo de Estado y de sus procedimientos, lo que traducido significa determinación de la naturaleza e instrumentos institucionales de lo que por entonces se denominó *gobierno representativo* (5). A ello debe añadirse, en segundo lugar, que lo que en su día fue una conocidísima polémica ha ido desapareciendo no sólo de las páginas de la literatura interesada por la historia del discurso político, sino también del análisis de los orígenes y desarrollo de la Administración y el Derecho Administrativo; es más, algunos de sus más destacados estudiosos llegaron en su momento a afirmar, eso sí, críticamente, que la consolidación del Consejo de Estado y de la jurisdicción administrativa sirvió de baluarte y garantía a la efectiva «libertad de los modernos» (6).

Así las cosas, objetivo principal de estas páginas será rescatar del baúl de los recuerdos lo que fueron las líneas maestras de un debate constitucional, el cual, en mi opinión, resulta de conocimiento obligado a la hora de hacer historia de uno de los capítulos más significativos del pensamiento liberal. La suerte del mismo se puede identificar con la del propio régimen restaurado; los vencedores de la Revolución de Julio se apresuraron a crear una comisión presidida por Benjamín Constant, quien moriría casi en las mismas fechas, a la cual se le encargó la tarea de pensar sobre la necesaria reforma de lo que algunos maliciosos denominaron «diván del Emperador», esto es, el famoso *Conseil d'État*.

(4) BERLIN (1998): 215-273.

(5) De su relevancia nos hablaron autores tan significativos como Macarel, que dijo ponerse «(...) au rôle de rapporteur de cet important débat, qui s'agite encore aujourd'hui, à la grande surprise sans doute des générations qui nous suivent (...)». MACAREL (1828): 326.

(6) «Napoleón se esfuerza por crear esa zona de libertad civil de los modernos, con la que intenta compensar la falta de democracia ante su autoritarismo». GARCÍA DE ENTERRÍA (1972): 184 y 187.

2. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL CONSEJO DEL EMPERADOR

Saber de la existencia de un debate sobre el Consejo de Estado nada dice sin embargo respecto del origen y naturaleza de esta institución con la que la Restauración se toparía. Baste simplemente recordar que por mucho que el entorno del Monarca lo deseara, la restauración en el trono de Francia de Luis XVIII no implicó la resurrección del antiguo *Conseil du Roi*, sino la (re)utilización por parte de la ¿nueva? Monarquía de lo que sin duda había sido una criatura de Napoleón. Pero tratar de fijar cuál era la «verdadera» edad del Consejo a las alturas de 1814 no resulta precisamente una tarea sencilla; es más, aboca a quien lo intenta a lidiar entre historia e historiografía, si es que así pueden formularse los términos de una problemática centrada en la determinación de los orígenes del —específico— Consejo de Estado. Y es que a pesar de que la naturaleza bonapartista de la institución está bastante clara, existe una tradición historiográfica que se empeñó en establecer continuidades entre el Consejo de Estado creado en 1799 y el tradicional Consejo de los Reyes de Francia, cuyos ecos han llegado prácticamente hasta nuestros días (7).

Pocas dudas caben respecto de su solera. Así, por ejemplo, A. Regnault, bibliotecario que fue del Consejo de Estado, afirmó en 1851 no sólo que la institución se remontaba a los tiempos de Carlomagno, sino que habiendo sido fundada sobre el orden y la libertad, protegió siempre estos valores contra el absolutismo y la anarquía en las más grandes crisis del régimen político (8). Más exagerado si cabe, M. de Villaidan, que había sido *maître des requêtes au Conseil d'État* y prefecto, afirmó que en la historia de todas las naciones siempre se encontraba *la trace* del Consejo confundido con la de la realeza, explicándose con posterioridad sobre la historia de los Consejos de Estado de Judea, Persia o Grecia. Según este apasionado defensor de la institución, los Consejos de la Antigüedad desarrollaron una serie de procedimientos idénticos a los propios del Consejo de Estado, llegando incluso a asimilar la división hecha por Adriano de las dos Secciones de su Consejo a los comités administrativo y contencioso del Consejo de Estado francés decimonónico (9).

Podría seguir acumulando ejemplos más o menos disparatados para documentar las líneas maestras de lo que puede denominarse historiografía institucional continuista, pero baste para cerrar la lista la mención de uno de los autores —más— responsables de la *naturalización* del Consejo de Estado, L. Aucoc, puesto que su autoridad sigue siendo reconocida hoy (10). Este autor también remontó la historia del Consejo al Imperio romano, a pesar de lo cual tuvo que reconocer que «(...) tout l'édifice du Conseil d'État de l'ancienne

(7) PACTEAU (1977).

(8) REGNAULT (1851): 2.

(9) DE VIDAILLAN (1856): V.

(10) AUCOC (1876).

monarchie s'écroula en effet à la suite de la Révolution de 1789» (11). Aucoc se vio obligado a buscar un expediente que salvara la discontinuidad revolucionaria denunciada por él mismo, llegando a sostener que el antiguo Consejo del Rey, abolido en 1791, se *reconstituyó* —que no creó— en el año VIII (12). La tesis de la «reconstitución» de la institución del Consejo no sólo se generalizó en su día, sino que ha seguido alimentando estudios como los de Anne Buot de L'Épine (13) o Aline Logette (14).

Llegados aquí, conviene recordar algunas cuestiones básicas. Sabido es que ninguna historiografía es inocente, por lo que la legitimación historicista de las instituciones formó y forma parte de una estrategia que tiende a naturalizarlas basándose en la documentación de su supuesta «intemporalidad». Así, por ejemplo, las divisiones del derecho —público/privado—, sus categorías básicas —sujeto y derechos individuales, ley general, Estado con mayúsculas...—, o algunas de sus más conocidas instituciones —matrimonio, propiedad privada, herencia...— tienden a proyectarse en sociedades que las desconocieron, buscando desesperadamente en el pasado no tanto orígenes cuanto confirmación de su —prácticamente— eterna existencia. La concreción de esta estrategia en el tema que me viene ocupando podría expresarse más o menos así: si todas las sociedades —o, incluso, naciones y estados— han tenido un Consejo, no sólo sobran discusiones respecto de la necesidad o fundamentación del mismo, sino también sobre su historia entendida en términos de discontinuidad, de fracturas. Ciertamente, este concreto discurso institucional con tintes legitimadores no es precisamente un producto exclusivo de la historiografía jurídica francesa (15), pero el empeño en demostrar el mantenimiento del Consejo de Estado a lo largo de la historia de la humanidad está vinculado a otra más antigua y compleja operación (re)constructora del mito de la existencia de un derecho administrativo bajo el Antiguo Régimen. Esta última, obra de R. Dareste (16), ha venido reproduciéndose y/o reformulándose hasta la actualidad en una serie de versiones más o menos sofisticadas (17).

(11) AUCOC (1876): 85.

(12) AUCOC (1876): 5.

(13) «La France, sous un régime d'assemblées ressentit alors vivement l'absence d'un Conseil mais il faudra attendre le Consulat pour reconnaître la nécessité de le rétablir» (la cursiva es mía). BUOT DE L'ÉPINE (1972): 233.

(14) LOGETTE (1964).

(15) Antonio Pérez-Tenessa afirmó en el año de 2005 que habiéndose fundado el Consejo de Estado en 1526, se «(...) restableció después la guerra civil española (...)». PÉREZ-TENESSA (2005): 19. Sobre el Consejo de Estado de la Monarquía Católica vid. BARRIOS (1984).

(16) DARESTE (1862). Sobre la construcción del mito y la crítica de Laferrière se pronuncia BIGOT (2002): 21.

(17) A favor de existencia de un derecho administrativo fuertemente estructurado bajo el Antiguo Régimen se ha pronunciado J.-L. MESTRE en numerosos e inteligentes escritos. La tesis que afirma la existencia de un derecho administrativo vinculado al tratamiento de los contenciosos en el Conseil du Roi en BOULET-SAUTEL (1967): 13-24.

Una vez consignada la crítica, resta desvelar los caracteres básicos de la —propia— posición. Las presentes páginas se apartarán de cualquier tipo de interpretación institucional de corte continuista, apoyándose por el contrario en una historiografía que viene no sólo reparando, sino tomándose en serio el análisis de la distancia existente entre las categorías básicas de nuestra actual cultura jurídica y las que presidieron la gestión del orden político en las sociedades premodernas al objeto de determinar los —verdaderos— perfiles tanto de unas como de otras. Las nociones claves de justicia y policía propias del lenguaje jurisprudencial del Antiguo Régimen no sólo no tienen una traducción aproximada, sino que ni siquiera pueden entenderse como una suerte de «precedente» de las actuales categorías: en definitiva, y como bien han demostrado sus estudiosos, no es posible identificar antes del estallido de los acontecimientos revolucionarios una función administrativa capaz de encuadrar un derecho autónomo (18). Los mejores conocedores del funcionamiento del antiguo *Conseil du Roi* han confirmado la naturaleza esencialmente jurisdiccional de la Monarquía francesa (19), esto es, de sus categorías, procedimientos y concretas actuaciones (20), en todo punto diferentes a los utilizados por el Estado que Napoleón levantará de entre las cenizas revolucionarias, al frente del cual puso, sin duda, su Consejo (21).

Instrumento por excelencia del autoritarismo napoleónico, fue instituido por la Constitución de 22 de Frimario del año VIII (14/12/1799). El Consejo careció por completo de independencia: todos sus miembros eran nombrados discrecionalmente por el Jefe del Estado, quien podía destituirlos o llamarles a otras funciones, a la vez que todas sus deliberaciones debieron aprobarse por el Jefe del Estado para devenir ejecutorias. Sin embargo, resultaba difícil, o mejor, más bien imposible, gobernar sin su ayuda (22): así, correspondió al Consejo la redacción de todos los proyectos de leyes, la interpretación de las mismas, la redacción de todos los reglamentos de la administración pública, la tutela de todos los departamentos y municipios y la consulta de todas las cuestiones de orden administrativo que le fueron enviadas por el Jefe del Estado o sus ministros. Al mismo tiempo, el famoso artículo 75 blindó definitivamente las personas de los administradores frente a los jueces, colocando además al Consejo en la posición de árbitro definitivo de tal blindaje. Finalmente, los Decretos de 11 de Junio y de 22 de Julio de 1806 crearon la famosa *Commission du con-*

(18) MANNORI, SORDI (2001).

(19) ANTOINE (1970).

(20) Así describe Mousnier la actuación del Rey en su Consejo: «En principe, le roi est le justicier suprême et tous ses pouvoirs découlent de son rôle de justice. Le roi juge les affaires de l'État comme celles des particuliers, et la décision d'entrer en guerre est un jugement émané de la justice du roi. Toutes les décisions du Conseil prennent donc forme juridique, arrêts en commandement, arrêts sur requêtes pour les sections d'administration et de justice». MOUSNIER (1970): 9.

(21) ANTOINE (1987): 10 y ss.

(22) Art. 52.

tentieux en el seno del Consejo, presidida por el Ministro de Justicia y compuesta de seis *maîtres de requêtes* y seis auditores, a la que se encargó de la instrucción y preparación de los *rappports* de todos los asuntos contenciosos sobre los cuales debía pronunciarse el Consejo, así como la determinación de las formas de proceder delante de esta nueva comisión (23).

A la par que el Consejo se instituía y estabilizaba, la ley de 28 de Pluvioso del año VIII no sólo situó a los prefectos a la cabeza de la administración departamental, sino que creó los famosos consejos de prefectura destinados a juzgar los asuntos contenciosos. Estas instituciones se convirtieron en la primera instancia de los — así llamados — contenciosos de la administración, ya que sus decisiones fueron rápidamente consideradas como verdaderos juicios ejecutorios dotados de autoridad de cosa juzgada, susceptibles de ser reformados en apelación exclusivamente por el Consejo de Estado. Algunos autores señalan que los consejos no fueron simples marionetas al servicio de un maestro de ceremonias, ya que demostraron cierto margen de independencia en su actuación (24); sin embargo, no ofrecían las garantías de un tribunal puesto que sus miembros eran, como los del Consejo de Estado, nombrados y revocados discrecionalmente por el Jefe del Estado. A la falta de independencia de los consejos prefecturales debe sumarse que la ley que los creó no fijó ninguna regla que los asimilara en su funcionamiento a la jurisdicción ordinaria: el procedimiento seguido ante ellos era contradictorio, solventándose en medio de una gran confidencialidad. Además, entendidos como instituciones jurisdiccionales estrictamente, en los consejos se confundían la justicia y administración, puesto que sus miembros ejercían una fracción de la administración activa en sus funciones contenciosas hasta el punto de que algunos consejeros a suplir a los prefectos en sus funciones (25). Así concebidos, los consejos conocerán un cada vez mayor número de asuntos, ya que si algo caracterizó al Consulado y al Imperio fue una creciente ampliación de las atribuciones jurisdiccionales de estas instituciones (26).

Ésta, y no otra más antigua y más regia, fue la herencia institucional cuya constitucionalidad se puso en cuestión a lo largo de la Restauración. Como ya adelanté, fueron muchos los que afirmaron que tanto los Consejos — de Estado y prefecturales — como sus procedimientos, repugnaban al régimen de libertades — negativas, añadido — supuestamente creado en virtud de la entrada en vigor de la Carta *otorgada* de 1814. Reproduciré más adelante sus argumentos, no obstante lo cual no me resisto a introducirlos con una valoración procedente de la pluma de uno de los mejores historiadores del derecho administrativo, G. Bigot: «D'essence impériale, le droit administratif, en toute logique, n'aurait pas dû survivre à l'épisode de la Restauration» (27). Contra todo pronóstico en

(23) Esta descripción del Consejo proviene por entero de la obra de BIGOT (2002).

(24) BURDEAU (1995): 70.

(25) BIGOT (2002): 54-55.

(26) BIGOT (2002): 56.

(27) BIGOT (2002): 82.

materia de principios, el derecho administrativo sobrevivió hasta llegar a nuestros días, no sin someterse a una serie de profundas transformaciones a lo largo de más de dos siglos que lo han convertido en uno de los puntales básicos del actual Estado de Derecho (28). No obstante, en sus orígenes, el discurso político liberal convivió a duras penas con lo que muchos calificaron de «monstruo» institucional napoleónico, el cual, a pesar de la(s) derrota(s) del Emperador, siguió gozando de una envidiable salud en la Francia restaurada.

Veámoslo.

3. EL CONTEXTO: LA CARTA DE 1814, EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO Y LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

El periodo comprendido entre la Restauración de 1814 y la Revolución de 1848 ha sido rescatado por una historiografía que ha conseguido resistir y superar la —un tanto monopolística— atracción que los tiempos revolucionarios suelen ejercer sobre los estudiosos del pasado (29). Pocas dudas caben respecto de la conveniencia del esfuerzo: como afirmara en su día Rosanvallon, resulta cuanto menos difícil comprender aquellos —largos— años como un mero periodo de transición entre dos revoluciones, así como contentarse con calificar la Restauración y la Monarquía de Julio de simple repetición del Antiguo Régimen dentro de la nueva Francia (30). Porque, sin duda, novedades hubo. Se suele vincular la instalación del régimen parlamentario en Francia a las Cartas de las Monarquías restaurada y orleanista (31), a lo que habría que añadir lo que algunos afirman, a saber, que en virtud de la Restauración Francia entró en la era de lo que entonces se denominó *gobierno representativo* (32). Claro está que existen inteligentes críticos de esta supuesta *parlamentarización* de la Monarquía restaurada (33), al mismo tiempo que otros, situados en la misma estela, vienen rechazando con sólidos argumentos el tradicional cliché de una progresión lineal e ineluctable hacia el «*gouvernement de cabinet*» (34), aunque sólo sea porque la historia de otros textos *otorgados* similares a la Carta francesa nos demuestra que su entrada en vigor no propició precisamente el desarrollo de regímenes parlamentarios en Europa (35).

(28) BIGOT (1999).

(29) CRAIUTU (2006).

(30) ROSANVALLON (1985): 12.

(31) BARTHÉLEMY (1904); BASTID (1954); ROSANVALLON (1994).

(32) ROSANVALLON (1989): 413.

(33) Quienes sugieren que términos tales como el de *Royauté limitée* resultan ser más respetuosos con la realidad histórica: RIALS (1987): 119.

(34) LAQUIÈZE (2002): 31.

(35) HUMMEL (2000).

Pero centrémonos en la Carta de 1814. Su redacción tiene una larga y complicada historia (36), que arranca de la elección de su mismo título: éste, sin duda, respondió a la repugnancia sentida por los ultras ante la mera mención del término Constitución, el cual llegaron a identificar con el de regicidio (37). Así las cosas, a nadie debe extrañar que sus autores no concibieran la Carta en términos de *ley suprema y exclusiva del Estado* (38), sino como una suerte de acta adicional a las famosas *leyes fundamentales* de la antigua Francia (39), idea que por lo demás se hizo presente en su famosa condición de *octroyée* (40). Pero con independencia de lo que de la Carta pensaran sus redactores o, incluso, el propio Luis XVIII, este texto dio lugar a interpretaciones muy distintas: así, la versión o lectura historicista apuntalada básicamente en el *octroi* (41), fue contestada en términos contractuales por los liberales (42), quienes optaron por otra lectura que les llevaría a atribuir a la Carta un grado de constitucionalidad ajeno sin duda a la literalidad de su letra (43).

Sin duda, ambas tesis resultaban difícilmente conciliables por cuanto confrontaron elementos excluyentes que tocaban cuestiones tales como la legitimidad, el tipo de soberanía constitutiva o la prefiguración del régimen político (44). Consecuentemente, los conflictos, formalmente interpretativos pero materialmente políticos, fueron aumentando en número y virulencia dentro y fuera de la Cámara hasta desembocar en el paroxismo revolucionario que derrocaría a Carlos X por causa de una *incorrecta* interpretación del artículo 14 (45). A pesar de su arcaica naturaleza, la Carta no impidió que en el seno del régimen institucio-

(36) ROSANVALLON (1994): 29 y ss; LAQUIÈZE (2002): 38 y ss.

(37) LAQUIÈZE (2002): 25.

(38) Los historiadores vienen demostrando que la Carta es un texto arcaico que debe ser leído a la luz del derecho del Antiguo Régimen, lo que impide que hoy nos empeñemos en entenderla como una suerte de plasmación normativa del compromiso suscrito por los diferentes miembros de la clase política que protagonizó la Restauración. LAQUIÈZE (2002): 37.

(39) Cit. por RIALS (1987): 105.

(40) Atrás quedó el firme rechazo del venerable abate Sieyes al término *octroyer*. Éste, según el viejo revolucionario, debía ser borrado junto con todos sus derivados de la ciencia política: cit. en ROSANVALLON (1994): 48.

(41) «La Charte octroyée est une simple loi édictée par le roi en vertu d'une souveraineté antérieure (...). RIALS (1987): 112.

(42) RIALS (1987): 53.

(43) «(...) le meilleur moyen de nous en garantir, c'est de reconnaître que la Charte a tous les caractères d'une loi fondamentale et surtout l'immutabilité». MEZARD (1830): 18.

(44) LACCHÉ (2000): 401-402.

(45) Recuérdesse la paradoja que supuso la actuación de los *ultras* en defensa del gobierno representativo en la famosa «chambre introuvable». Un ejemplo de su discurso puede seguirse en las siguientes —y muy representativas— palabras: «En vertu de l'article 14 de la Charte qui donne au Roi le pouvoir de faire les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État, les ministres ne pourront-ils pas voir la sûreté de l'État partout où ils verront le triomphe de leurs systèmes? Il y a tant de constitutionnels que veulent gouverner aujourd'hui avec des ordonnances, qu'il est possible qu'un beau matin toute la Charte soit confisquée au profit de l'article 14». DE CHATEAUBRIAND (1816): 262.

nal al que había dado lugar se instalara lo que algunos denominan el «*apprenti-sage du parlementarisme*» (46), o, si se quiere más neutramente, una larga discusión doctrinal y parlamentaria sobre la naturaleza y caracteres del *gobierno representativo*. El uso político de esta expresión genérica terminó identificándola con un nebuloso régimen liberal, supuestamente cercano al «modelo» inglés y desmarcado doctrinal e institucionalmente de los referentes proporcionados tanto por la monarquía absoluta como por el régimen de asamblea (47). Los historiadores han dado cuenta del avance imparable de una anglomanía cuyo apogeo se puede situar alrededor de 1830 (48), la cual puede ser traducida en términos políticos como la (re)composición de una imagen difusa de Inglaterra entendida como modelo de tierra de libertades gobernada por instituciones representativas (49), una imagen que sirvió a políticos y juristas para extraer y formular argumentos destinados a alimentar el debate constitucional (50).

Es en este contexto de discusión en torno a la definición y defensa de lo que se consideró era —o debía ser— el gobierno representativo donde debe insertarse esa relevante polémica en el curso de la cual se puso seriamente en duda la continuidad del Consejo de Estado y la jurisdicción administrativa; como llegaría a reconocer el propio Aucoc, «(...) le coté plus saillant de l'histoire du Conseil d'État sous la Restauration, c'est peut-être la longue polémique à laquelle l'institution elle-même donna lieu de 1817 à 1830 (...)» (51). La existencia misma del Consejo de Estado fue objeto no sólo de un encendido debate político-doctrinal en el que participaron los más relevantes juristas del momento, sino que además dio lugar a virulentas discusiones en *todas* las sesiones parlamentarias dedicadas a la aprobación del presupuesto. En el curso de estas últimas, un sector de la cámara pidió sistemáticamente la supresión del Consejo, porque, como dijera Dupont de L'Eure, el tesoro no debía sufragar una institución inconstitucional e ilegal a la que unas pocas ordenanzas habían mantenido en el ejercicio de unas atribuciones poco menos que *monstruosas* (52).

Ahora bien, y aunque sea muy resumidamente, ¿cuáles fueron éstas? (53).

(46) La cursiva en el original: ROSANVALLON (1994): 65.

(47) LAQUIÈZE (2002): 124; LACCHÉ (2000): 479-482.

(48) ZELDIN (1959): 40-58; REBOUL (1962); ROSANVALLON (1985). La fecha de 1830 expresamente en LAQUIÈZE (2002): 126.

(49) Previamente idealizada en las obras de De Lolme, Montesquieu o Voltaire: sobre esta cuestión se extiende la clásica obra de BONO (1931). El interés por las instituciones inglesas no fue erudito ni objetivo, sino que portaría una enorme carga polémica y subversiva TILLET (2001).

(50) Claro está que otros clamaron contra las «falsas y funestas imitaciones del régimen de Inglaterra», pero, en definitiva, la sombra de la Constitución inglesa fue realmente alargada. ROSANVALLON (1994): 62.

(51) AUCOC (1876): 108.

(52) Intervención recogida en MACAREL (1828): 379.

(53) En este apartado se resumen las páginas de la obra de Bigot dedicadas a la historia del Consejo durante la Restauración. BIGOT (2002): 83-104. Una historia del Consejo un tanto acrítica en OLIVIER-MARTIN (1941).

Durante la primera Restauración, el entorno de Luis XVIII pretendió la supresión del Consejo, trabajando a favor del restablecimiento de un sínodo cercano al del Antiguo Régimen. Sin embargo, el Consejo imperial sobrevivió, entre otras cosas porque demostró ser una institución muy eficaz a los efectos de asegurar la transición de un régimen a otro: repárese, por ejemplo, en que fue esta institución la encargada de asegurar la irrevocabilidad de las ventas de los bienes nacionales, cuestión conforme en todo punto a la promesa formulada por el Rey en Saint-Ouen. Así pues, una Ordenanza real de 29 de junio de 1814 confirmó la existencia del Consejo, a pesar de lo cual la institución perdió lo esencial de su autoridad: expulsado de la administración activa, la monarquía constitucional sometió el Consejo al poder ministerial, argumentando que éste —y no el Consejo— era responsable ante las Cámaras. El intermedio de los Cien Días no modificó esta primera reestructuración: una nueva ordenanza de 23 de agosto de 1815 retomó una similar organización en la que el Consejo perdió autoridad legislativa y administrativa y mantuvo la jurisdiccional sin introducir mejora alguna en el capítulo de la —falta de— independencia: así, el comité de lo contencioso, sucesor de la Comisión imperial del mismo nombre, se afirmó en el ejercicio de todas sus antiguas atribuciones sin reformar los procedimientos, que continuaron rigiéndose por el decreto de julio de 1806. Sin embargo, la feroz crítica a la que estuvo sometido el Consejo hizo que se autolimitase en el ejercicio de sus funciones, reduciendo el ámbito de su actuación en provecho de la jurisdicción ordinaria. Esta última, un tanto envalentonada, llegó incluso a discutir las competencias del Consejo hasta el punto que la Corte de Casación estimó que la ley de Pluvioso del año VIII, que atribuía competencia al juez administrativo en los litigios relativos a los dominios nacionales, violaba el artículo 9 de la Carta.

En resumidas cuentas, el Consejo de la Restauración no era exactamente el del Emperador. Pero ni los —escasos— cambios legales, ni las —limitadas— modificaciones en su actividad, fueron considerados suficientes por sus críticos, quienes protagonizaron ese debate para el cual vengo reclamando la condición de capítulo básico para la historia del pensamiento liberal. Trataré de recuperar sus líneas maestras, abusando quizás de la cita expresa, pero tengo para mí que el interés de los argumentos lo justifica.

4. LOS ARGUMENTOS (I): EL SILENCIO DE LA CARTA

La Carta de 1814 nada dijo del Consejo; alguien tan poco sospechoso como Aucoc llegó a afirmar que «(...) mais il semblait, au premier abord, incompatible avec les institutions organisées par la Charte de 1814, qui n'en faisait pas mention (...)» (54). Así pues, el primer escollo con el que se enfrentó la insti-

(54) AUCOC (1879): 5.

tución fue el de su *inconstitucionalidad*, a su vez identificada con la falta de reconocimiento *constitucional expreso*. Aun cuando la «incomplitud» de la Carta respondía punto por punto a su arcaica vocación originaria, los defensores de una lectura contractual argumentaron que todas y cada una de las posibles interpretaciones historicistas degradaban normativamente un texto cuya naturaleza era, o mejor, debía ser, *constitucional*.

Así, por ejemplo, Gregoire afirmó:

«Dire que les lacunes de la Charte seront rempliés par des lois, que déjà plusieurs le sont par les dispositions de la Constitution de l'an 8, qui alors sont maintenues seulement comme lois, c'est manquer de notions saines sur la différence essentielle entre les lois et une Constitution» (55).

Más claramente si cabe, Daunou defendió con duras palabras la preeminencia constitucional de la Carta, avisando sobre las consecuencias a las que podía dar lugar una comprensión contraria:

«Une constitution n'est évidemment rien du tout, si ce n'est pas la loi de toutes les autres lois. Dès que celles-ci peuvent se soustraire à son empire, la restreindre, la transgresser, la suspendre, elle n'est plus qu'une fiction, qu'un mensonge. Entre toutes les lois, elle seule est inefficace, puisqu'elle ne peut rien contre les autres qui peuvent tout contre elle» (56).

La *constitucionalización* de la Carta pretendida por los liberales conllevaba la deslegitimación radical del Consejo de Estado por cuanto que no podía alegar en su defensa gozar de anclaje normativo digno de consideración. Lo recuerda Lanjunais en su famoso comentario:

«Il n'y a point de Conseil d'État selon la Charte. Il y a de fait un Conseil d'État; il y a même plusieurs Conseils d'État sous des noms divers; il y a plusieurs branches luxuriantes de plus nombreux des Conseils d'État. Mais toutes ces institutions ne doivent leur origine qu'à des ordonnances du Roi, ou si l'on veut, à la Constitution de l'an 8, et à des actes du gouvernement consulaire et du gouvernement impérial (...) Le Conseil d'Etat, dans tous ses genres et dans toutes ses espèces, est donc extralégal comme il est anti-constitutionnel» (57).

La mera existencia de un Consejo extra-constitucional destrozaba un principio jerárquico-normativo que los liberales convirtieron en innegociable. Algunos llegaron a afirmar que del mismo dependía la conservación del orden público, entendido a su vez como un orden — social — presidido por la Carta y compuesto en sus sucesivos escalones por las leyes, las ordenanzas del Rey y los reglamentos de los ministros (58). Con independencia de la intencionalidad

(55) GRÉGOIRE (1814): 4.

(56) DAUNOU (1819): 159.

(57) LANJUNAIS (1819): 303.

(58) Intervención de Gaëtan de la Rochefoucauld (1828). Recogida en MACAREL (1828): 423.

política de estos argumentos jurídicos, lo cierto es que la distorsión del orden normativo propuesto por los liberales dejaba al descubierto una realidad que debió parecer repugnante al propio Monarca y a su entorno. Lanjunais da buena cuenta de ella: el Consejo, nos dirá, no puede justificar su existencia basándose en normas anteriores a la revolución o en Constituciones, leyes o decretos del Imperio, ya que todas estas disposiciones han sido derogadas; tampoco se hace referencia a la institución en las famosas *lois maintenues* —esto es, las expresamente no derogadas por la Carta—, por lo que, continúa, para reconocer la autoridad del Consejo debe establecerse o bien que las Constituciones y leyes del Imperio se mantienen vigentes, o bien que se puede crear una autoridad legal sin recurrir a ninguna ley. Como quiera que esto último es contrario a la Carta, concluye, la existencia del inconstitucional Consejo convierte a esta última en una simple *acta adicional a las Constituciones del Imperio* (59).

Privado de apoyatura normativa, el mantenimiento del Consejo imperial no era precisamente una cuestión menor; por el contrario, ponía a prueba la entera vocación política de la Restauración. Además de dinamitar ensoñaciones historicistas, presentes por lo demás en el preámbulo de la propia Carta, reflexiones como la de Lanjunais ponían sobre el tapete los potenciales riesgos deducibles de la tácita e indiscutida vigencia de la legislación imperial. Porque, tal y como los liberales afirmaron una y otra vez, si se aceptaba que las Constituciones imperiales seguían vigentes, ¿qué garantías existían frente a la suspensión del jurado por tiempo ilimitado, la movilización arbitraria de las guardias nacionales o la ilegalización de los departamentos? (60), ¿podía mantenerse el Consejo por encima de los —responsables— ministros tal como estaba en el organigrama institucional napoleónico? (61), ¿dónde quedaba la obra de la Restauración entendida como recuperación de las libertades que los franceses habían perdido en el curso de los últimos y dramáticos años? Sin duda, los argumentos esgrimidos por los críticos eran muy sólidos. La inexistencia de un anclaje constitucional legitimador puso a prueba el ingenio de los defensores del Consejo, quienes se encontrarían con grandes dificultades a la hora de justificar el silencio de la Carta respecto de la existencia de una institución que, para muchos, había conformado el orden jurídico a la sazón vigente (62).

Así, por ejemplo, Henrion de Pansey trató de descargar la importancia de la institución imperial utilizando sin embargo argumentos un tanto peliagrosos:

(59) LANJUNAIS (1817): 17.

(60) LANJUNAIS (1817): 18.

(61) Esta envenenada sugerencia procede del diputado Roy. Recogida en MACAREL (1828): 399.

(62) «Leur silence à cet égard étonne d'autant plus, qu'ils avoient sur les yeux le conseil qui existoit alors, ce conseil qui, pendant les quatorze dernières années, avoit exercé une si grande influence sur toutes les parties de l'administration publique, auquel nous devons les cinq codes, et presque toutes les lois, presque tous les règlements qui nous régissent aujourd'hui». HENRION DE PANSEY (1827): 375.

«Quelle place, en effet, pouvoit-on assigner à un conseil d'État, dans un système de gouvernement ainsi combiné? Établi par la Constitution, ce conseil auroit formé un pouvoir; et cet pouvoir hétérogène n'auroit pu que gêner les mouvements du corps politique. Ajoutons qu'un conseil d'État qui devoit son existence à la Constitution seroit indépendant du prince, ce qui choqueroit la prérogative royal» (63).

Al sostener que el Consejo de Estado no era un poder sino una corporación dependiente de la prerrogativa, Henrion de Pansey concluía que la institución no necesitaba ni de Constitución ni de leyes para justificar su existencia, sino sólo de ordenanzas del Rey. No obstante, este autor tenía algunas —muchas— reservas respecto de la tarea jurisdiccional atribuida al Consejo, por lo que su discurso puede ser calificado de tibio. Otros, empero, no mostraron moderación alguna en la defensa del Consejo, lo que les llevó a sostener opiniones mucho menos sofisticadas. Valga como ejemplo la expresada por Portalis, quien en el curso de una sesión parlamentaria llegó a afirmar no sólo que el derecho público francés no admitía la abrogación tácita de disposiciones legislativas, sino que no cabía hablar de planos subordinados cuando de hablar de poder y libertades se trataba. Con sus propias palabras:

«(...) mais le Conseil d'État ne peut devoir son organisation qu'à une ordonnance, parce qu'il est une branche de l'administration, un instrument nécessaire du gouvernement, un organe de la Couronne; messieurs, *les prérogatives du trône sont aussi essentielles à la force du système constitutionnel que les libertés publiques*» (64) (la cursiva es mía).

Según Lacché, éste, y no otro, será el verdadero problema de la Francia liberal. Parafraseando a Duvergier de Hauranne, quien en esto se adelantó a Rafa del Águila, el iushistoriador italiano afirma que la Restauración se asemejó a una especie de minotauro formado de una cabeza inglesa y un cuerpo francés, o mejor, de un Estado antes de la Constitución. Este orden de preferencia ponía en cuestión la garantía efectiva de los derechos al esterilizar el valor político del famoso mito inglés entendido como referente constitucional (65). Debo advertir que denunciar la inoperancia institucional de la famosa anglomanía, cuyo tratamiento tantas páginas ocupa hoy en las obras de los historiadores, no es precisamente invención de algunos, sino conclusión a la que llegaron los contemporáneos. Políticos y juristas se embarcaron sin éxito en el acoso y derribo de un *conseil parasite*, desconocido por completo en la Nación inglesa, el cual debía haber sido consecuentemente suprimido en el mismo momento en que se instaló una Monarquía, similar por cierto a la británica, que había devuelto las libertades a los franceses (66).

(63) HENRION DE PANSEY (1827): 188.

(64) MACAREL (1828): 447.

(65) LACCHÉ (2000): 482.

(66) BERÉNGUER (1818): 27.

Pero fue el cuerpo del minotauro y no su cabeza el que ganaría esta batalla. Ya lo adelantó el Barón de Couvier al sentenciar que el *orden administrativo inglés* en nada se parecía al propio (67), sin molestarse en explicar si el francés por entonces existente tenía o no cabida en el seno de ese un tanto idealizado *gobierno representativo* del que se suponía el propio Barón formaba parte. Tu vieron que ser los críticos del Consejo quienes se plantearan esta cuestión, a la que contestaron muy negativamente:

«L'une des idées dont ils s'avisent quelquefois est de donner des attributions judiciaires à un Conseil d'État que la loi fondamentale ne reconnaît point, que peut bien exister dans une monarchie absolue *mais qui n'a point de place dans un système représentatif*, parce que, n'étant ni responsable, ni indépendant, remplissant à la fois et confondant des fonctions de toute espèce, législatives, ministérielles, administratives, et, enfin, judiciaires, il est réellement indéfinissable, et, incompatible par sa nature avec une Constitution proprement dite (...)» (68) (la cursiva es mía).

Y más: entre otras cosas, el sistema representativo estaba ligado al sufragio, aun cuando éste pudiera ser limitado. Sin embargo, la existencia misma del Consejo, así como su probado funcionamiento, ponía en riesgo el ejercicio de los derechos de participación:

«(...) ce qu'il y a d'important, c'est que le Conseil d'aujourd'hui, qui n'est ni constitutionnel, ni légal, ni responsable, ni amovible, ni soumis, par son serment, à la Charte et aux lois; qui n'a même ni volonté propre, ni action extérieure en son nom, en fin qui réside à cinquante, cent, à deux cents lièvres du plus grand nombre des intéressés, soit seul compétent pour régler *nos droits politiques, lors qu'il nous faille, en même temps, plaider devant les juges ordinaires, pour faire constater les autres éléments dont se composent la qualité d'électeur et celle d'éligible*» (69) (la cursiva es mía).

La constitucionalización de la Carta respondió a una estrategia política que tuvo por objeto establecer una serie de límites a la Monarquía restaurada. Para ello, los liberales construyeron una imagen positiva de la institución (70), la cual, consecuentemente, no podía soportar la existencia de antiguas excrescencias de signo imperial: «La Charte a gardé le silence sur celle du Conseil d'État, parce que son existence, bonne pour le gouvernement impérial, était incompatible avec un gouvernement représentatif, avec l'indépendance, avec la respon-

(67) Intervención del Barón de Couvier (1821). Recogida en MACAREL (1828): 419.

(68) DAUNOU (1819): 166.

(69) LANJUNAIS (1817): 13-14.

(70) «La monarchie constitutionnelle, appuyée sur la scrupuleuse observation de lois protectrices de la liberté civile, politique et religieuse; voilà notre sauvegarde contre l'invasion du système républicain, et contre le rétablissement du pouvoir absolu». DUVERGIER DE HAURANNE (1828): ij.

sabilité des ministres» (71). La idealización de la primera norma de la Restauración permitirá afirmar a los liberales que la Carta —*otorgada*— de una Monarquía constitucional como era la francesa no hablaba del Consejo porque no podía hacerlo sin traicionar su propia naturaleza; su silencio, en definitiva, era consecuente con la misma.

5. LOS ARGUMENTOS (II): EL CONSEJO CONTRA LA CARTA

El silencio de la Carta no fue ni el único ni el más importante de los argumentos utilizado por los críticos del Consejo. El grueso de sus ataques se dirigió contra las atribuciones de esta institución, las cuales, como trató de demostrar Mongalvy, se habían mantenido prácticamente intactas una vez derrotado militarmente el Emperador (72). El conjunto formado por las diferentes atribuciones del Consejo fue identificado con el botín del déspota, del usurpador: Gaëtan de la Rochefoucauld llevó esta idea hasta agotar sus últimas consecuencias institucionales al afirmar que el ámbito *dañado* en virtud del mantenimiento de las atribuciones del Consejo comprometía el funcionamiento de todos y cada uno de los poderes (73). Con palabras distintas, algo similar sostendrá Dupin, quien sentenció que una institución repleta de funcionarios *anfíbios* no sólo era contraria al principio de separación de poderes (74), sino que degradaba el sistema representativo hasta el punto de transformarlo en ilusión destinada a tranquilizar a los espíritus mediante engaño (75).

Quienes suscribieron las anteriores u otras opiniones similares no exageraban en absoluto. Nos lo demuestra una nada sospechosa intervención de M. de Vatimesnil, Ministro de Instrucción pública, quien advirtió en el curso de una sesión parlamentaria sobre las graves consecuencias que podía acarrear la extensión de los argumentos deslegitimadores del Consejo a otras instituciones que compartían fundamentación con el de Estado (76). Así pues, críticos y defensores del Consejo convinieron en que éste ostentaba un poder tan extendido que le habilitaba para pronunciarse soberanamente sobre una masa de intereses casi tan grande como la sometida a la jurisdicción ordinaria (77). Así las cosas,

(71) Intervención del diputado Dupont de L'Eure en la discusión del presupuesto (1818). Recogida en MACAREL (1828): 380.

(72) MONGALVY (1828): 13 y ss.

(73) «Il me semble donc démontré que le Conseil d'État n'a pas été institué par la Charte, parce qu'il ne pouvait pas l'être, sans mutiler quelque uns des pouvoirs qu'elle a constituée, et par conséquent on en peut déduire que le laisser subsister aujourd'hui avec les attributions dont il jouit, c'est attaquer, c'est envahir à chaque instant les pouvoirs constitutionnels». Intervención en la Cámara de G. de la Rochefoucauld (1828). Recogida en MACAREL (1828): 429.

(74) Intervención de Dupin (1828). Recogida en MACAREL (1828): 450.

(75) DAUNOU (1819): 207.

(76) DAUNOU (1819): 466.

(77) Intervención de Alexandre de Lameth (1821). Recogida en MACAREL (1828): 404.

no resulta extraño que sus detractores utilizaran la retórica para formular cuestiones como la siguiente: «(...) *¿connaissant toute l'importance des attributions du Conseil d'État, laissez-vous subsister les choses dans un état aussi contradictoire avec le gouvernement constitutionnel? (...)*» (78).

Pero, nos podríamos preguntar ahora nosotros, *¿cómo estaban les choses?*

Sigamos aquí la argumentación de uno de los más radicales defensores de la teoría de la *usurpación*. Berenguer recordó que los consejeros no estaban vinculados a la Carta ni siquiera formalmente puesto que si bien juraban salvaguardar los edictos, ordenanzas del Rey y reglamentos del propio Consejo, no hacían lo propio respecto de aquella norma. No resulta extraño, continúa, que unos consejeros tan escasamente constitucionales fueran hombres vinculados al trono, aspirantes perpetuos a Ministros, inhábiles como legisladores o jueces comprometidos con el gobierno representativo. La condición de sus miembros convertía al Consejo en una institución intolerable en todas y cada una de sus facetas. En primer lugar, entendido como cuerpo político resultaba ineficaz y contradictorio, porque siendo como eran los ministros los únicos responsables de la preparación de las leyes, la opinión de los consejeros devenía una mera formalidad no exenta de problemas: los consejeros pretendían destacarse sin que los ministros los tuvieran en cuenta, a la vez que creaban distorsiones debido a la doble condición de miembros del Consejo y las Cámaras que muchos de ellos ostentaban. Y, en segundo, entendido como cuerpo judicial el Consejo resultaba más intolerable si cabe, ya que siendo como era una verdadera corte de justicia civil y criminal, en ella no se garantizaba ni la imparcialidad, ni la independencia, ni menos la competencia de unos consejeros que eran meros cortesanos sin preparación jurídica alguna (79).

Con independencia de la opinión que a críticos como Berenguer le merecieran los consejeros y, por extensión, el propio Consejo, de sus palabras puede extraerse muy significativa «cuestión constitucional» que ya en su día fue muy debatida, a saber: *¿hasta qué punto podía desdoblarse la actividad del Consejo en facetas separadas? ¿Cabía distinguir una actividad «política» y otra «jurisdiccional»? Los más radicales negaron esta posibilidad: «(...) les attributions politiques de cet Conseil sont trop liées à ses attributions judiciaires pour qu'il soit possible de les séparer» (80). Otros, más tibios, creyeron poder diferenciar las dos caras del Consejo, consultiva y judicial, tratando además algunos de minimizar la importancia de la institución con objeto de facilitar su digestión (81). Finalmente, los defensores del Consejo no sólo defendieron la conve-*

(78) Intervención de Manuel (1821). Recogida en MACAREL (1828): 409.

(79) BERENGER (1818): 62-64.

(80) BERENGER (1818): 62.

(81) Así, por ejemplo, el Duque de Broglie afirmó que la implantación del régimen representativo había significado el «descenso» del imperial Consejo a un segundo plano ya que, en primer lugar, tanto las Cámaras como los ministros se habían emancipado de su tutela; en segundo, la Corte de casación había sido restituida en sus funciones y, finalmente, el propio Consejo estaba bajo

nencia de mantener todas y cada una de las atribuciones del Consejo, sino que además hicieron una muy particular —por imperial— interpretación del término consultivo: así, por ejemplo, un Simeon indignado ante las *injustísimas críticas* que la institución acumuló a lo largo de la Restauración, sugirió que había que fortalecer la participación del Consejo en la factura de la legislación, dando a los Consejeros de Estado título de Comisarios permanentes *auprès des Chambres* a la vez que se les debía habilitar tanto para discutir de forma solemne todos los proyectos de ley como para decidir sobre su interpretación y revisión (82). **En pocas palabras, la sombra gloriosa del Consejo de Estado napoleónico, hacedor e intérprete supremo de normas, demostró ser no sólo alargada, sino verdaderamente resistente a la —supuesta— parlamentarización de la Monarquía restaurada.**

Opiniones extremas aparte, lo cierto es que fueron muchos los que trataron de salvar las atribuciones políticas de la institución a la par que denunciaron las judiciales. Figuras tan relevantes como Cormenin criticaron duramente la *usurpación* que de la justicia había realizado el Consejo, pronunciándose al mismo tiempo a favor del mantenimiento de un cuerpo consultivo situado en el entorno del Monarca. El Consejo, nos dirá, no sólo puede ser útil, sino incluso beneficioso para el régimen representativo, siempre y cuando se mantenga en el plano de la consulta de los *affaires publiques* sin intrometerse en los de los particulares (83). Cormenin repitió esta misma idea en numerosos escritos e intervenciones:

«Il faut ramener le Conseil d'État à sa destination primitive. Qu'il ne soit qu'un conseil aulique et n'ait point de juridiction; qu'il discute en secret; qu'il rédige les projets de loi; qu'il donne des avis dans tous les affaires où le monarque juge à propos de le consulter, mais qu'il cesse de s'occuper des affaires privées et de rendre des jugements. Le comité du contentieux doit en être détaché pour former une cour suprême d'administration, où serait portées sur l'appel des parties ou des commissaires du Roi, les affaires jugées en première instance (...) mais elle serait composée comme les cours judiciaires aurait, comme elles, ses audiences, ses chambres de conseil et sa procédure appropriées aux formes administratives (...)» (84).

La importancia de la cuestión planteada por Cormenin no se le puede escapar a nadie ya que afecta a uno de los más capitales inventos del Ocho-

la supervisión de los Ministros, convirtiéndose por tanto en un simple cuerpo consultivo. Este defensor a ultranza del Consejo privado inglés pretendió asimilarlo/identificarlo con el Consejo de Estado, aun cuando tuvo que aceptar que la situación de este último no era precisamente envidiable: «Le Conseil d'État demeure donc un corps hybride, d'un caractère équivoque, conservant tout le fond et un peu les formes de la libre délibération, suspect également, sous ce rapport aux Chambres et aux ministres, souvent mis en question, toujours mollement défendu, et ne rendait pas, à beaucoup près, tous les services qu'on serait en droit d'espérer». BROGLIE (1872): 256.

(82) SIMÉON (1829).

(83) Cit. por MACAREL (1828): 326 y ss.

(84) HUET DE COËTISAN, *De la puissance civile*. Cit. en MACAREL (1828): 323.

cientos continental: la jurisdicción administrativa. Por ello, tratémosla separadamente, aun cuando no debemos olvidar que, como diría Huet de Coëtisan, la mera existencia de esta jurisdicción comprometía por completo la dignidad real (85).

6. LOS ARGUMENTOS (III): EL CONSEJO CONTRA LA JUSTICIA Y LOS DERECHOS

El estudio de los orígenes de la jurisdicción de la Administración ha hecho correr ríos de tinta entre historiadores y juristas, quienes no convienen precisamente en la determinación de cuándo y cómo se estableció un orden jurisdiccional separado y distinto del ordinario. Presidido por el Consejo de Estado, dicho orden estuvo destinado a juzgar los asuntos en los que estuviera implicada la Administración, que se convirtió así en juez y parte en la resolución de *sus* contenciosos. Como quiera que las presentes páginas no pueden ofrecer ni siquiera un mínimo «estado de la cuestión» de la historiografía existente sobre esta complicada temática (86), se ceñirán al comentario de los principales argumentos que fueron esgrimidos a favor y en contra de la jurisdicción administrativa en el curso del debate que me viene ocupando, no obstante lo cual algunos de ellos fueron, a su vez, «históricos».

Ahora bien, cuando se utilizó, el recurso a la historia no se extendió más allá de los primeros años de la revolución. Quienes lo manejaron pretendieron simplemente refrescar la memoria de sus contemporáneos respecto de acontecimientos muy cercanos, con objeto de identificar el origen del extraordinario poder que la Administración postrevolucionaria había llegado a concentrar en sus manos. Un poder que, sobre todo, se había incrementado a costa de la justicia, y que llegaría a hacer realidad esa famosa máxima según la cual la tarea de juzgar a la Administración significaba también administrar. No obstante, y a diferencia de lo que hoy preocupa a muchos historiadores, los más perspicaces de entre los contemporáneos no trataron de explicar la situación en la que se encontraba la justicia administrativa en la Restauración haciendo una historia del listado de «asuntos» o «materias» —supuesta y naturalmente administrativas— que fue ampliándose desde los primeros tiempos de la revolución a golpe de disposición normativa. Muy por el contrario, los más significativos críticos del Consejo de Estado entendido como última instancia de la jurisdicción administrativa, trataron de localizar su verdadera esencia, que identificaron con la famosa protección de los funcionarios públicos consignada en el artículo 75 de la Constitución del Año VIII, en virtud de la cual se impidió llevar a las personas de los «administradores» ante los jueces y tribunales ordinarios. Para muchos, la

(85) MACAREL (1828): 255.

(86) Un buen ejemplo en BIGOT, BOUVET (2006).

protección de los agentes debía entenderse como medida de la desprotección de los ciudadanos, quienes se habían visto privados de la garantía de sus derechos por la erección de una jurisdicción «excepcional» que tenía muy pocos años de vida, exactamente los mismos que la famosa protección de los agentes.

Así, por ejemplo, Duvergier de Hauranne trató de hacer historia de la jurisdicción administrativa defendiendo a su vez la actuación de la Asamblea Constituyente revolucionaria. En principio, este autor afirmó que la Asamblea puso en planta el principio de separación de poderes cuando acabó con el espantoso desorden procedente del Antiguo Régimen en virtud del cual el *Conseil du Roi* atendía todo tipo de asuntos en paralelo a los tratados por los tribunales, quienes, a su vez, gestionaban la policía general al mismo tiempo que citaban ante ellos a los administradores. Las leyes de 24 de agosto de 1790 y de 14 de octubre de 1790, nos dirá, cortaron con esta última práctica, ya que impidieron llevar a los administradores ante los tribunales por razón del ejercicio de sus funciones públicas, a menos que estuvieran enviadas por una autoridad superior. Hasta aquí Duvergier de Hauranne no hizo sino suscribir ese conocido relato que al radicar la protección extraordinaria de los agentes en la Declaración de 1789 y en las leyes revolucionarias, la entiende como una «necesaria y natural consecuencia» de la puesta en planta de la separación de poderes. Sin embargo, Duvergier de Hauranne rechazó de plano que fuera la legislación revolucionaria la responsable del blindaje de la administración —o mejor, de las personas de los administradores— frente a la justicia, recordando un dato que suele ser olvidado, a saber: fue la Asamblea, y no el poder ejecutivo, la que se reservó el poder de llevar a los administradores ante los tribunales, así como de revisar las decisiones de los ministros en materia de competencias. En definitiva, según Duvergier de Hauranne, fueron las leyes dadas por el directorio, los cónsules y el Imperio las que llevaron las atribuciones de la jurisdicción administrativa y la protección de los agentes al punto excesivo en el que se encontraban en la Restauración.

No todos fueron tan complacientes con las Asambleas revolucionarias. Cormenin culpó a la Nacional de haber privado a los tribunales de la necesaria consideración que éstos merecían, centrada como estuvo en ahuyentar el fantasma de esos antiguos Parlamentos que tanto daño habían hecho a las leyes del Rey. La Asamblea se esforzó casi exclusivamente en diseñar instrumentos destinados a limitar y controlar la posición que los nuevos jueces debían tener frente a los dictados del legislativo, lo que no sólo los debilitó sino que además los convirtió en órganos incapaces de garantizar los derechos de los ciudadanos y sus propiedades. Según Cormenin, la constituyente pecó por omisión, fue, en definitiva, inconsciente respecto de las consecuencias que llevaba aparejado el diseño que hiciera de la nueva justicia constitucional; sin embargo, la Asamblea Legislativa y la Convención lo hicieron por acción, ya que al proteger excesivamente a sus agentes ante la justicia, sembraron las semillas del despotismo. Con sus propias palabras:

«(...) sous le nom de liberté régnait alors une insupportable servitude. La tyrannie du pouvoir exécutif a bâti détaché des tribunaux, et attribué à la décision expéditive des administrations de départements, et par voie d'appel aux ministres, toutes sortes de questions d'État, de propriété, de titres privés» (87).

A pesar de las diferencias, Cormenin compartía con Duverger de Hauranne el convencimiento de que la protección ilimitada de la administración y sus agentes se había consolidado bajo el gobierno del déspota por excelencia, Napoleón, manteniéndose bajo la Restauración con argumentos poco menos que *ridículos*, amén de peligrosos. Es más, añadirá Cormenin, la maquinaria administrativa de origen imperial heredada por la Restauración se había acostumbrado a considerar los abusos de autoridad y los actos arbitrarios como *medios propios e indispensables del gobierno*, dándose el caso que el Consejo, una autoridad colectiva que ni estaba reconocida por la Carta, ni organizada por la ley, ni sometida a responsabilidad «(...) ne peut soustraire des fonctionnaires coupables, ni à l'action de la justice, ni à la poursuite civile des parties lésées» (88). Hay que advertir que Cormenin no desdeñaba en absoluto la creación de un «orden judicial» especializado en el tratamiento de los contenciosos de la administración, pero, en su opinión, éste debía ser distinto al por entonces existente. La jurisdicción administrativa que la Restauración había heredado compartía con la protección extraordinaria de los agentes el mismo pecado original, puesto que viciaba toda la estructura y procedimiento del orden judicial administrativo hasta el punto de hacerlo inviable: «Ce deux choses paraissent tellement liées, tellement connexes et indivisibles, qu'elles veulent être réglées presque ensemble. C'est le cri d'un besoin universel» (89).

Si hacemos caso a los críticos, la situación no había cambiado desde que Napoleón usurpó «(...) autant qu'il le put, pour le constituer, des attributions de l'autorité judiciaire qui n'etat pas aussi dépendant de lui que l'autorité administrative (...)» (90). La *usurpación* que había sido perpetrada en el más reciente pasado —revolucionario e imperial— contra una justicia encarnada en hombres independientes sólo servía a un poder dictatorial, ya que otro título no podía darse al que se apoyaba en una serie de *monstruosos tribunales excepcionales a la cabeza de los cuales se situaba el Consejo de Estado* (91). La identificación de la justicia administrativa con una justicia de excepción caló entre los miembros de algunas instituciones judiciales, hasta el punto de que, como llegó a recordar G. de la Rochefoucauld en la Cámara, las Cortes reales, y entre ellas la de Nancy «(...) pour un arrêt hardi et mémorable, ont déclaré formellement l'illégalité de l'existence du Conseil d'État comme jurisdiction contentieu-

(87) CORMENIN (1819): 5.

(88) CORMENIN (1819): 19.

(89) CORMENIN (1819): 42.

(90) DE LA ROCHEFOUCAULD (1829): 21.

(91) GILBERT DE VOISINS (1824).

se» (92). La crítica al Consejo se convirtió en una cerrada defensa de la jurisdicción ordinaria entendida como garantía de los derechos, los cuales no sólo palidecían, sino que se desvirtuaban ante la mera existencia de una justicia «retenida» en manos del monarca, gestionada por instituciones dependientes del mismo y sometida a procedimientos intolerables.

Muchos sostuvieron que en los tiempos que corrían, esto es, los del gobierno representativo y no precisamente los de San Luis, sólo podía mantenerse que *toda la justicia era justicia delegada*. Aun cuando en la Carta se afirmara que la justicia emanaba del Rey, no se identificaba con su voluntad, sino con la aplicación de las leyes hecha por jueces y magistrados independientes; no era el Trono, sino la *puissance législative* en exclusiva la que podía fundar los tribunales, dar orden a las jurisdicciones y determinar la naturaleza de sus atribuciones: por todo ello, resultaba inaceptable que la justicia administrativa esquivase unos requerimientos exigibles incluso a la justicia de paz (93). En un segundo orden de cosas, los críticos denunciaron lo que de ilusorio tenía referirse a la condición «retenida» de la justicia («souvenir que le roi juge en matière administrative, c'est soutenir une proposition d'une fausseté évidente» (94)); como bien recordaron muchos, a nadie se le podía escapar que era el Consejo y no el Rey quien juzgaba los miles de asuntos sometidos al mismo (95). Y, finalmente, también se emplearon a fondo en el análisis del famoso capítulo de los procedimientos seguidos ante el Consejo: éste, según sus críticos, violaba sistemáticamente las garantías consignadas en la Carta ya que, en primer lugar, anulaba los artículos 57 y 58 que aseguraban que la inamovilidad de los jueces puesto que los consejeros eran revocables a voluntad, y, en segundo, destrozaba la exigencia de la publicidad de los debates requerida por el artículo 64 y las leyes, debido a que el Consejo decidía «à huis clos», esto es, sin que las partes fueran oídas. En resumen,

«(...) voilà certes, dira-t-on, un tribunal en complet discord avec les principes de la Charte et dont la forme de procéder est aussi singulière que contraire aux règles imprescriptibles d'une bonne distribution de la justice; eh bien!! Ce tribunal, c'est le Conseil d'État» (96).

Los ataques al Consejo se extendieron a toda la maquinaria institucional de la jurisdicción administrativa, comenzando, como no podía ser de otra manera, por los Consejos de Prefectura. Si hacemos caso a Quénauld, estos tribunales no habían cambiado nada en la avanzada fecha de 1830:

(92) MACAREL (1828): 432.

(93) Intervención de Dupont de l'Eure en una sesión parlamentaria. Recogida en MACAREL (1828): 379.

(94) ROUTHIER (1828): 238.

(95) ROUTHIER (1828): 238.

(96) DUVERGIER DE HAURANNE (1826-28): 282.

«Les Conseils de préfecture et le conseil d'État sont donc en réalité de véritables tribunaux, mais de tribunaux composés de membres amovibles qui jugent sans publicité, sans que leur délibération soit précédée d'un débat contradictoire; et même, pour les conseils de préfecture, sans que la forme de procéder devant eux ait été déterminée par un règlement» (97).

Consejos y Consejo formaban una inseparable unidad: «Le conseil offre en tout l'image de cette justice bâtarde et abusive des conseils de préfecture dont il est le régulateur, et contre laquelle on se récrie depuis si longtemps» (98). La justicia administrativa se identificó con la gestión jurisdiccional de una legislación particular compuesta de decisiones, reglamentos e interpretaciones que no sólo despedazaba toda la legislación, sino que obligaba a las víctimas de la opresión y el arbitrio a dirigirse a las Cámaras en solicitud de justicia, destrozando así la buena gestión del principio de separación de poderes consignado en la misma Carta (99). Expresado con palabras ajenas:

«Car, dans l'état actuel des choses, la prétendue séparation de la justice ordinaire et de la justice administrative n'est que la réunion de tous les pouvoirs dans les mains du ministère, et l'organisation légale de l'exercice du pouvoir arbitraire appliqué à ce qu'il y a de plus respectable au monde, à ce qui touche de plus près aux intérêts des citoyens, à la distribution de la justice» (100).

Frente a todos estos argumentos, los defensores del Consejo trataron de sostener que no era un tribunal sino una corte de equidad, de alta policía, entre otras cosas porque no parece que pudieran responder a la bien armada batería de argumentos esgrimidos por la oposición liberal (101). Sin embargo, incluso los más acérrimos tuvieron que admitir que la justicia administrativa no estaba regulada legalmente en su organización, competencias y reglas de instrucción y decisión (102), entendiéndose sólo como expresión del «espíritu» de la Carta y de las leyes, lo cual, sin duda, resultaba un tanto insuficiente. Porque, como recordaron algunos, apoyándose tan sólo en el *espíritu*, en sede de justicia administrativa se gestionaban los conflictos entre autoridades judiciales y administrativas, las apelaciones en casos de abuso en materias eclesiásticas, el ejercicio público del culto y libertades garantizadas a sus ministros, la validez de las presas marítimas, los contratos entre los particulares y la administración, los contenciosos de los bienes nacionales, las ventas o cambios, sin autorización de bienes afectos a mayorazgos, las concesiones de minas o desecamiento del «marais», la «mise en cause» de todos los funcionarios públicos, las apelaciones sobre las contribuciones directas y de bienes comunales... En resumen, no

(97) QUÉNAULT (1830): 8.

(98) BERENGUER (1818): 69.

(99) LEMERCIER (1819): 14-17.

(100) DUVERGIER DE HAURANNE.

(101) SIMÉON (1829): 45.

(102) SIREY (1818): 451-479.

nos debe extrañar que autores como G. de la Rochefoucauld llegasen a afirmar que hasta el más básico derecho de propiedad estaba por completo sometido al Consejo de Estado (103).

Todos los críticos de la jurisdicción administrativa afirmaron que su existencia privaba a los franceses de sus derechos ya que conculcaba el más sagrado de ellos, «(...) le droit de la défense libre et entière; pour me servir de la expression de Pufendorf» (104). Ciertamente es que los más exigentes afirmaron que sólo podría hablarse de garantías individuales si se establecían jurados, se aseguraba la inamovilidad e independencia de los jueces y se elegía una asamblea de representantes cuyo consentimiento fuera básico para establecer impuestos y valorar todas las leyes nuevas, pero hasta los más tibios coincidirán en que las *libertades de los modernos* se hallaban confiadas a una institución,

«(...) á côté ou milieu du régime représentatif qu'on nous a promis, nous voyons un tribunal qui, pirouettant, selon l'impulsion qu'il reçoit, sur le pivot de l'arbitraire, se déclare tour-à-tour compétent pour condamner, incompétent pour absoudre ; compétent pour sanctionner et légaliser l'erreur on l'imposture, incompétent pour fixer la vérité et proclamer l'évidence ; compétent pour statuer dans l'ombre, incompétent pour admettre la discussion publique ; compétent pour violer tous les principes de la législation, incompétent pour se conformer à la loi ; compétent pour assurer et maintenir le triomphe du dol, incompétent pour en proposer la répression» (105).

Por tanto, sentenciará Cormenin, había llegado la hora de resolver un tan claro como acuciante dilema: «(...) on laissez le citoyen plaider contre l'État devant les tribunaux, ou, si vous retenez la cause devant l'administration, donnez au citoyen des garanties qui aujourd'hui n'existent point (...)» (106). El Duque de Broglie recogerá el guante: en un *Rapport au Roi*, recogido en el *Moniteur* del 22 de agosto de 1830, solicitó la reforma de la jurisdicción administrativa (107).

7. RECAPITULACIÓN

Una ordenanza fechada en 1830 instituyó una comisión a la que se le encargó la preparación de un proyecto de ley para la reforma de la organización y atribuciones del Consejo de Estado. Presidida por B. Constant hasta su muerte, el teórico de la *libertad de los modernos* fue sucedido por el Duque de Broglie,

(103) DE LA ROCHEFOUCAULD (1829). Sobre esta cuestión se extiende LACCHÈ (1995).

(104) LEMERCIER (1819): 7.

(105) LEMERCIER (1819): 9-10.

(106) CORMENIN (1819): 51.

(107) La noticia en QUÉNAULT (1830): 3.

aun cuando no parece que la personalidad de ambos constituyese garantía suficiente para obrar el tan deseado cambio. Porque, en efecto, la comisión no cosechó muchos éxitos en el cumplimiento de su encargo; el largo proyecto — 240 artículos — que llegaría a redactar fue olvidado por un Gobierno que se contentó con aprobar las Ordenanzas de 2 de febrero y 12 de marzo de 1831 en virtud de las cuales se introdujeron una serie de garantías en el procedimiento. Los proyectos de reforma se sucedieron a lo largo del periodo orleanista, a la vez que una serie de cambios afectaron a la organización y al propio hacer del Consejo. Finalmente, la ley de 19 de julio de 1845 estabilizó definitivamente esta — en palabras de Aucoc — *fundamental institución del Estado francés*, con la que se consagró el así llamado sistema de justicia retenida, no obstante lo cual hay que recordar que aquella ley se llegó a aprobar por una exigua mayoría (197 vs. 170) (108).

Esta ajustada votación pone de relieve que la justicia administrativa siguió siendo un problema después de 1830. Aun cuando la Ordenanza de Febrero de 1831 había reformado el Consejo de Estado, los Consejos de Prefectura seguían siendo los mismos, a lo que habría que sumar que los críticos de la justicia retenida denunciaron una y otra vez su incompatibilidad con la Carta, esta vez la de 1830 (109). A partir de esta fecha hubo quienes abogaron por la restitución del verdadero — e imperial — espíritu a una institución que la Restauración había degradado mezquinamente (110), mientras que otros siguieron afirmando que la justicia administrativa en general, y el Consejo de Estado en particular, desvirtuaban por completo el gobierno representativo (111). En resumidas cuentas, la Monarquía orleanista asistió a una discusión que se expresó en términos parecidos a los enunciados a lo largo de la Restauración. Y no sólo: el siglo siguió asistiendo a las vicisitudes de la «ambición» de la jurisdicción administrativa (112), cuyo análisis servirá a Dicey para formular su famosa crítica al *droit administratif* (113).

Hay, pues, toda una historia que se sitúa fuera del limitado alcance de las presentes páginas. Éstas han pretendido simplemente trasladar al lector un mensaje; expresado en pocas palabras: si bien todos sabemos que en el mundo de las ideas habitan muchos lenguajes, los que se expresan en términos jurídicos tienden a ser desconocidos por quienes se interesan por la historia de la «cuestión» liberal, si es que así se me permite denominarla. En definitiva, del análisis del debate sobre el Consejo de Estado entablado a lo largo de la Restauración francesa extraeré como conclusión una última sugerencia que vendría a corregir el subtítulo que encabeza esta contribución en homenaje a Rafa del Águila, pu-

(108) AUCOC (1879): 114 y ss.

(109) COLOMBEL (1840): 24-31.

(110) LOCRÉ (1831): 1-2.

(111) BAVOUX (1838); COLOMBEL (1840).

(112) BIGOT (1999).

(113) DICEY (1982).

diendo definitivamente quedar más o menos así: *La insuperable contradicción: libertad de los modernos, gobierno representativo y jurisdicción administrativa en los orígenes de un Estado muy poco liberal.*

8. BIBLIOGRAFÍA

- ANTOINE, MICHEL (1970): *Le conseil du roi sous le règne de Louis XV*, Genève, Droz.
- (1987): «La monarchie absolue», en K. BAKER (ed.), *The French Revolution and the creation of modern political culture*. Vol.I. *The Political culture of the old regime*, Oxford, Pergamon Press.
- AUCOC, LEÓN (1876): *Le Conseil d'État avant et depuis 1789. Ses transformations, ses travaux et son personnel. Étude historique et bibliographique*, París, Impr. Nationale.
- (1879): «Le Conseil d'État et les recours pour excès de pouvoirs», extrait de la *Revue des deux mondes*, París.
- BARRIOS, FELICIANO (1984): *El Consejo de Estado de la Monarquía española, 1521-1808*, Madrid, Consejo de Estado.
- BARTHÉLEMY, JOSEPH (1904): *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*, París, V. Giard et E. Brière.
- BASTID, PAUL (1954): *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1814-1848)*, París, Sirey.
- BAVOUX, FRANÇOIS-NICOLAS (1838): *Conseil d'État, conseil Royal, Chambre des Pairs, vénalité des charges, duel et peine de mort*, París, J.P. Aillaud.
- BERÉNGUER, ALPHONSE (1818): *De la justice criminelle en France d'après les lois permanentes, les lois d'exception, et les doctrines des tribunaux*, París, L'Huillier.
- BERLIN, ISAAH (1998): «Dos conceptos de libertad», en *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Madrid, Alianza, pp. 215-273.
- BIGOT, GREGOIRE (1999): *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration. Vicissitudes d'une ambition, 1800-1872*, París, L.G.D.J.
- (2002): *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, París, P.U.F.
- BIGOT, GREGOIRE, BOUVET, MARC (2006): *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, París, LexisNexis.
- BONO, GABRIEL (1931): *La Constitution britannique devant l'opinion française de Montesquieu a Bonaparte*, París. Librairie Ancienne Honoré Champion.
- BOULET-SAUTEL, MARGUERITE (1967): «Recherches sur l'expedition du contentieux administratif devant le Conseil du Roi à la fin de l'Ancien Régime», *Études et documents du Conseil d'État*, París, pp. 13-24.
- BROGLIE, VICTOR DE (1872): *Vues sur le gouvernement de la France*, Ouvrage inédit du Duc de Broglie publié par son fils ; 2^{me}. Edition, París, Michel Lévy frères.
- BUOT DE L'ÉPINE, ANNE (1972): *Du Conseil du Roi au Conseil d'État: Le comité contentieux des départements (9 Août 1789-27 Avril 1791)*, París, P.U.F.
- BURDEAU, FRANÇOIS (1995): *Histoire du droit administratif*, París, P.U.F.

- COLOMBEL, ÉVARISTE (1840): *De la jurisdiction administrative*, París.
- CORMENIN, LOUIS-MARIE DE LAHAYE, VICOMTE DE (1819): *De la responsabilité des agents du gouvernement, et des garanties des citoyens contre les décisions de l'autorité administrative*, París, Baudoin frères.
- CRAIUTU, AURELIAN (2006): *Le centre introuvable. La pensée politique des doctrinaires sous la Restauration*, París, Plon.
- DARESTE DE LA CHAVANNE, RODOLPHE (1862): *La justice administrative en France, ou Traité du contentieux de l'administration*, París, Durand.
- DAUNOU, P.-C.-F. (1819): *Essai sur les garanties individuelles que réclame l'État actuel de la société*, París, Foulon.
- DE CHATEAUBRIAND, M. LE VTE (1816): *De la Monarchie selon la Charte*, París, Impr. des amis du roi.
- DE LA ROCHEFOUCAULD, GAËTAN (1829): *Des attributions du Conseil d'État*, París, Tétot frères.
- DE VIDAILLAN, PIERRE ANTOINE (1856): *Histoire des Conseils du Roi depuis l'origine de la monarchie jusqu'à nos jours*, t. 1, París, Amyot.
- DEL ÁGUILA, RAFAEL (1995): «El centauro transmoderno. Liberalismo y democracia en la democracia liberal», en F. Vallespín (ed.), *Historia de la Teoría Política*, t. VI, Madrid, Alianza.
- (2000): *La senda del mal. Política y razón de Estado*, Madrid, Taurus.
- (2008): *Crítica de las ideologías. El peligro de los ideales*, Madrid, Taurus.
- DICEY, ALBERT VENN (1982): *Introduction to the study of the law of the Constitution*, Indianápolis, Liberty Classic (reimp. de la 8ª ed. de la publicación original por MacMillan, Londres, 1915).
- DUVERGIER DE HAURANNE, JEAN-MARIE (1826-1828): *De l'ordre légal en France et des abus d'autorité*, París, Baudouin frères.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO (1972): Madrid, Taurus.
- GILBERT DE VOISINS, PIERRE-PAUL (1824): *Des empiétements du Conseil d'État sur les tribunaux, et de la proposition de M. Jankowitz*, París, Baudoin frères.
- GRÉGOIRE, HENRI (1814): *De la Constitution française de l'an 1814* (quatrième édition, corrigée et augmentée), París, A. Égron.
- HENRION DE PANSEY, PIERRE-PAUL-NICOLAS (1827): *De l'autorité judiciaire en France*, 3.ª ed., París, t. I, T. Barois père.
- HUMMEL, JACKY (2000): *Le constitutionnalisme allemand (1815-1918): le modèle allemand de la monarchie limitée*, París, P.U.F.
- LANJUNAIS, JEAN DENIS COMPTE DE (1817): *Du Conseil d'État et de sa compétence sur les droits politiques des citoyens ou Examen de l'article 6 de la Loi sur les élections du 5 Février 1817*, París, Delaunay.
- (1819): *Constitution de la Nation française, avec un essai de traité historique et politique sur la Charte, et un recueil de pièces corrélatives*, t. 1, París, Delaunay.
- LACCHÉ, LUIGI (1995): *L'espropriazione per pubblica utilità: amministratori e proprietari nella Francia dell'Ottocento*, Milán, Giuffrè.
- (2000): «Constitución, Monarquía, Parlamento: Francia y Bélgica ante los problemas y 'modelos' del constitucionalismo europeo (1814-1848)», *Fundamentos*.

- Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 2 (2000).
- LAQUIÈZE, ALAIN (2002): *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*, París, P.U.F.
- LEMERCIER, P.-P. (1819): *Du système administratif en France*, París, Corréard.
- LOCRÉ, M. LE BARON (1831): *Quelques vues sur le Conseil d'État considéré dans ses rapports avec le système de notre régime constitutionnel*, París, Gosselin.
- LOGETTE, ALINE (1964): *Le comité contentieux des finances près le Conseil du Roi (1777-1791)*, Nancy, Soc. D'impr. Typogr.
- MACAREL, LOUIS-ANTOINE (1828): *Des tribunaux administratives, ou introduction a l'étude de la jurisprudence administrative contenant un examen critique de l'organisation de la justice administrative et quelques vues d'amélioration*, París, J.-Roret.
- MANNORI, LUCCA, SORDI, BERNARDO (2001): *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza.
- MEZARD (1830): *De la Charte et de ses conséquences*, París, Tétot frères.
- MONGALVY, SYLVAIN-CHARLES-THÉODORE (1828): *Du Conseil d'État mis en harmonie avec les principes de la Charte constitutionnelle*, París, J.-P. Roret.
- MOUSNIER, ROLAND (1970): *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, París, 1970, P.U.F.
- OLIVIER-MARTIN, BERNARD (1941): *Le Conseil d'État de la Restauration*, París, Librairie du Recueil Sirey.
- PACTEAU, BERNARD (2003): *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIX^e siècle*, París, P.U.F.
- PÉREZ-TENESSA, ANTONIO (2005): *Historia, cosas e historias del Consejo de Estado*, Madrid, Boletín oficial del Estado.
- QUÉNAULT, HIPPOLYTE-ALPHONSE (1830): *De la jurisdiction administrative*, París, De-launay.
- REBOUL, PIERRE (1962): *Le mithe anglais dans la littérature française sous la Restauration*, Lille, Bibliothèque Universitaire de Lille.
- REGNAULT, AMABLE (1851): *Histoire du Conseil d'État depuis son origine jusqu'à ce jour*, París, A. Vaton.
- RIALS, STEFAN (1987): *Révolution et contre-révolution au XIX^e siècle*, París, Diffusion Université Culture: Albatros.
- ROSANVALLON, PIERRE (1985): *Le moment Guizot*, París, Gallimard.
- (1989): «Les doctrinaires et la question du gouvernement représentatif», en F. FURET, M. OZOUF, *The French Revolution and the creation of modern political culture*, v. 3, Oxford, Pergamon Press.
- (1994): *La Monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*, París, Librairie Arthème Fayard.
- ROUTHIER, GUILLAUME (1828): *De la organisation du Conseil d'État en cour judiciaire*, París, Renduel.

- SIMÉON, HENRI COMPTE (1829): *Du Conseil d'État, considéré dans son organisation actuelle et dans les améliorations qu'il serait possible d'y introduire, par un auditeur*, París, Pélicier et Cholet.
- SIREY, JEAN-BAPTISTE (1818): *Du Conseil d'État selon la Charte constitutionnelle, ou notions sur la justice d'ordre politique et administratif*, París, Cour du Harlay.
- TILLET, ÉDOUARD (2001): *La Constitution anglaise, un modèle politique et institutionnel dans la France des Lumières*, Presses Universitaires d'Ais-Marseille, PUAM.
- ZELDIN, THEODOR (1959): «English Ideals in French Politics during the Nineteenth Century», en *The Historical Journal*, 2, pp. 40-58.