

LA CRISIS DEL ANTIGUO REGIMEN CONSULTIVO EN LA ESPAÑA CONSTITUCIONAL

Por SANTOS M. CORONAS GONZALEZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONSEJO DE CASTILLA.—III. LA SUPRESIÓN DE LOS CONSEJOS EN LA ESPAÑA DE ADMINISTRACIÓN FRANCESA.—IV. LA SUPRESIÓN DE LOS CONSEJOS EN LA ESPAÑA NACIONAL.—V. SUPRESIÓN DEFINITIVA DEL ANTIGUO REGIMEN CONSULTIVO: LOS DECRETOS DE 24 DE MARZO DE 1834.

I. INTRODUCCION

La articulación del Estado moderno en torno a la Monarquía (1) hizo posible que los antiguos Consejos Reales se convirtiesen en piezas fundamentales de su administración (2). El deber de consejo, de profundas raíces me-

(1) I. SÁNCHEZ BELLA: *Génesis del Estado moderno en España*, Pamplona, 1956; L. SÁNCHEZ AGESTA: *El concepto de Estado en el pensamiento español del siglo XVI*, Madrid, 1959; L. VON RANKE: *La Monarquía española de los siglos XVI y XVII*, México, 1946; J. CEPEDA ADÁN: *En torno al concepto de Estado en los Reyes Católicos*, Madrid, 1956; J. A. MARAVALL: *Teoría española del Estado en el siglo XVII*, Madrid, 1944; IDEM: *Estado moderno y mentalidad social. Siglos XV al XVII*, Madrid, 1972. Un bosquejo del proceso de la formación del Estado moderno en España lo ofrece A. GARCÍA-GALLO: *Manual de Historia del Derecho español*, 9.ª edición, Madrid, 1982, I, núms. 1.222-1.248. Véase, asimismo, B. GONZÁLEZ ALONSO: «Las Comunidades de Castilla y la formación del Estado absoluto», en *Revista de Historia del Derecho*, II, 1, 1977-1978, págs. 263-313.

(2) J. VICENS VIVES: *Estructura administrativa estatal en los siglos XVI y XVII*, XI Congrès International des Sciences Historiques, Estocolmo, 1961, en *Obra dispersa*, II, Barcelona, 1967, págs. 358-377; 368-370; GARCÍA-GALLO: *Curso de Historia del Derecho español*, 6.ª edición, Madrid, 1956, págs. 412-418; J. M. FONT RIUS: s. v. «Consejos», en *Diccionario de Historia de España*, 2.ª edición, Madrid, 1968.

dievales, fraguó en una institución, el Consejo Real, llamada a convertirse con el tiempo en eje del sistema administrativo. La predilección real por este sistema, que dejaba a salvo su poder decisorio, hizo que en un breve período de tiempo se multiplicaran los Consejos a partir del Consejo Real inicial. A fines del período de la monarquía austríaca se contabilizaban trece Consejos, mayores y menores, separados por razón de la materia —Consejo de Estado (1521), de Guerra (1526), de Cámara (1588), de Hacienda (1593), de Hermandad (1476), de Ordenes (1495), de Inquisición (1478), de Cruzada (1534)— o del territorio —Consejo de Aragón (reorganizado en 1494), Consejo de Indias (1524), de Navarra (1515), Flandes (1555-1648), Italia (1556), Portugal (1582-1665)— (3). En el marco de su primordial labor consultiva, los Consejos asumían por delegación las funciones propias de la autoridad real; autoridad omnímoda, no partida ni dividida salvo por razones técnicas y operativas. En este sentido los Consejos actuaron como ruedas de una máquina administrativa que encarnaba el poder absoluto del rey (4).

II. EL CONSEJO DE CASTILLA

El Consejo Real y Supremo de Castilla fue el Consejo por antonomasia, dado el papel político preponderante jugado por esta Corona en el concierto de la Monarquía hispánica (5). Su paso de órgano consultivo a judicial y ad-

(3) F. TOMÁS Y VALIENTE: «El gobierno de la Monarquía y la Administración de los Reinos en la España del siglo XVII», en *Historia de España*, fundada por R. MENÉNDEZ PIDAL, XXV, Madrid, 1982, págs. 1-214, 124-150. Véase una completa bibliografía sobre el antiguo sistema polisindial de gobierno en F. BARROS: *El Consejo de Estado de la Monarquía española (1521-1812)*, Madrid, 1984, págs. 19-25.

(4) S. DE DIOS: *El Consejo Real de Castilla*, págs. 335-421; J. FAYARD: *Los miembros del Consejo de Castilla*, págs. 12-22. Sobre la cuestión de distinción de competencias véase, en general, A. GARCÍA-GALLO: *Cuestiones y problemas de la Historia de la Administración española*, Actas del I Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1970, págs. 39-59, 53-58; del mismo: *La división de las competencias administrativas en España en la Edad Moderna*, Actas del II Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1971, págs. 289-306.

(5) S. DE DIOS: *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid, 1982; del mismo: *Fuentes para el estudio del Consejo de Castilla*, Salamanca, 1986; P. GAN JIMÉNEZ: «Los presidentes del Consejo de Castilla (1500-1560)», en *Chronica Nova*, 1, 1968, págs. 9-31; IDEM: «El Consejo Real de Castilla: tablas cronológicas (1499-1568)», en *Chronica Nova*, 4-5, 1969, págs. 5-179; M. PÉREZ OLEA: «Una reforma administrativa en el siglo XVII. La Gran Consulta del Consejo de Castilla a Felipe II (1618)», en *Homenaje a Jordana de Pozas*, II, Madrid, 1962, págs. 587-608; R. GILBERT: *El Consejo Real de Castilla*, Madrid, 1964; J. FAYARD: *Los miembros del Consejo de Castilla (1612-1746)*, trad. cast., Madrid, 1982.

ministrativo se dio con la incorporación de letrados a su sede (6). Aparte de otros oficiales (fiscal, relatores, escribanos de Cámara, etc.), el Consejo lo componían dieciséis consejeros letrados y un presidente según las Ordenanzas de 14 de febrero de 1596. Un siglo más tarde, en tiempos de Carlos II, este número de consejeros sería elevado a veinte. Para estos consejeros letrados provenientes de las Chancillerías y Audiencias del Reino, así como de otros Consejos considerados menores, el cargo era considerado como una meta profesional (7).

El Consejo Real, considerado como el órgano más importante de la administración de la Monarquía, «columna vertebral», «brazo derecho» del rey, poseía una amplia competencia que se extendía a las más diversas cuestiones, y esto a pesar de haber perdido las correspondientes a Indias, Hacienda, Ordenes y Cruzada, si bien en el siglo XVIII vio aumentadas sus atribuciones con las del extinto Consejo de Aragón. Las sucesivas ordenanzas del Consejo no llegarán a perfilar totalmente estas competencias acrecidas por normas de diverso rango y, sobre todo, por la práctica del despacho de tal forma que, a manera de competencia residual, al Consejo correspondía todo lo que no estaba atribuido específicamente a otros órganos de la Corte (8).

Esta amplitud de su competencia llevó a distribuir por Salas los asuntos del Consejo, cuatro desde la organización de 1598, tres de Justicia y una de Gobierno, siguiendo para ello no tanto un criterio material como de procedimiento: las cosas que se libraban por vía de expediente (gubernativa) o de proceso (justicia), aunque todavía cabía una tercera vía bien caracterizada, de gracia o merced (9). En este sentido parece oportuno seguir un criterio casuístico, funcional, no conceptual, ajustado a la realidad de los criterios

(6) TOMÁS Y VALIENTE: *El Gobierno de la Monarquía*, pág. 136.

(7) N. Recop., 2, 4, 62; N. Recop., 4, 3, 3. Cfr. TOMÁS Y VALIENTE: *Ibidem*.

(8) S. DE DIOS: *El Consejo Real*, pág. 336.

(9) Sobre la distinción gubernativo-contencioso en el Antiguo Régimen véanse las tesis contrapuestas de los administrativistas: A. GALLEGO: *Administración y jueces: Gubernativo y contencioso. Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado constitucional y los fundamentos del derecho administrativo español*, Madrid, 1971, *passim*; y E. GARCÍA DE ENTERRÍA: *La formación histórica del principio de autotutela de la Administración*, en *Moneda y Crédito*, 128, 1974, págs. 59-87, quien niega tal distinción fuera del ámbito procesal. Los historiadores del Derecho, coincidiendo con esta última interpretación, rechazan la pretensión doctrinal de separar ambas categorías en una época en que la actuación gubernativa forma parte de la justicia; cfr. J. M. PÉREZ PRENDES: «'Facer Justicia'. Notas sobre la actuación gubernativa medieval», en *Moneda y Crédito*, 129, 1974, págs. 17-90; G. VILLAPALOS: *Los recursos contra los actos de Gobierno en la Baja Edad Media*, Madrid, 1976, págs. 30-34; S. DE DIOS: *El Consejo Real*, págs. 339-345. Para una época posterior, GARCÍA-GALLO: *La división de las competencias administrativas*, *cit.*

manejados entonces, pues no existe una neta distinción de materias ni siquiera a nivel doctrinal, tal vez porque, como apunta un autor, no existía un substrato real de división de poderes (10).

Las Salas de Justicia, conocidas con los nombres de Sala de Mil y Quienientas, de Justicia y de Provincia, denominaciones estas últimas consagradas por la práctica en el siglo xvii, atendían en general los asuntos contenciosos entre partes y los pleitos. Aparte de una competencia privativa en primera instancia (delitos de alta traición, mayorazgos, oficios enajenados, cuestiones de competencia entre tribunales, recursos de fuerza, etc.), conocía en apelación, en segunda suplicación, de los asuntos de cierta cuantía vistos antes en las Audiencias y Chancillerías del Reino, previo un depósito de 1.500 doblas que se perdían con el pleito (11).

La Sala de Gobierno, por su parte, conocía de los asuntos de carácter económico, los relativos al orden y a la paz interior y al cuidado de los servicios públicos (12). Aunque no es fácil distinguir los negocios de Justicia y Gobierno, a diferencia de lo que ocurre con otras materias, como Guerra y Hacienda, la verdad es que a fines del siglo xvi existía una cierta conciencia de su diferenciación plasmada sobre todo en proyectos legislativos y ordenanzas indianas. También en Castilla se dejó sentir esta diferencia justificada por el incremento de actividad de los órganos estatales. Por el contrario, en los territorios de la antigua Corona de Aragón, más apegados a su tradición política administrativa centrada en torno a la realización de la justicia, no se produjo una tan apreciable ampliación de las competencias del Estado y, por tanto, su separación de las de Justicia (13).

Ahora bien, si en la Edad Media el Estado se ocupa de la justicia entendida como un todo (lo que incumbe al Estado se considera justicia), en la

(10) S. DE DIOS: *Ibidem*.

(11) J. FAYARD: *Los miembros del Consejo*, pág. 19. La Sala de Justicia, aparecida en enero de 1608, juzgaba los recursos de apelación contra las decisiones de los jueces comisarios. Desde 1707 se hizo cargo de las materias propias del extinguido Consejo de Aragón. La Sala de Provincia, aparecida en la misma fecha, conocía en apelación los pleitos de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte. *Ibidem*, pág. 20.

(12) Felipe III creó una Sala de Gobierno formada por cinco consejeros (30-1-1608, Nov. Recop., 4, 5, 6). Poco tiempo después, en 1627, se creó una segunda Sala para aligerar el trabajo de aquélla. Véase en J. FAYARD (*op. cit.*, págs. 13-19) una extensa relación de los asuntos «de gobierno». La Sala primera resolvía los conflictos de jurisdicción, muy numerosos por la falta de precisión sobre las competencias de los distintos tribunales.

(13) GARCÍA-GALLO: *Cuestiones y problemas de la Historia de la Administración*, págs. 54-56; del mismo autor: *La división de las competencias administrativas*, páginas 296-299, 301-306.

Edad Moderna, y sobre todo a partir de los siglos XVII y XVIII, el Estado se ocupa asimismo del *gobierno* y de la *policía*. Con la nueva dinastía borbónica el Estado asume la tarea de reorganizar el país y ya no será sólo competencia suya la justicia, sino también la felicidad o el bienestar de los súbditos (14).

Sin embargo, el aumento de competencias del Estado va a provocar la hipertrofia del sistema polisindial característico del Estado moderno. La lenta resolución de los asuntos gubernativos, sometidos a la deliberación de unos consejeros afectados por el mismo legalismo con que tramitaban los asuntos judiciales; el principio colegial, que primaba la deliberación sobre la acción y, en ocasiones, impedía al rey contar con un dictamen del Consejo, tan sólo con la opinión de los consejeros; o las mismas cuestiones de competencia que se suscitaban entre los Consejos, hizo casi incompatible su existencia con los propósitos reformadores de la nueva dinastía (15). Por ello, la gran tarea administrativa de comienzos del siglo XVIII fue rescatar la vía ejecutiva de los Consejos en favor de unos secretarios del Despacho que, desde el tiempo de Felipe IV, venían encargándose de la ejecución administrativa de lo resuelto por el rey (16). Si en un principio este secretario lo era del Consejo de Estado y conocía de todos los asuntos, de aquí su denominación de Secretarios de Estado y del Despacho Universal, luego, a lo largo del siglo XVIII, se irá fraccionando esta Secretaría en otras varias que se conocen con el nombre de los asuntos que desempeñan. En 1705 se lleva a cabo un primer ensayo de división, con dos Secretarías, una para Guerra y Hacienda y otra «para todo lo demás». Será, sin embargo, el Decreto de 30 de noviembre de 1714 el que con su ampliación de Secretarías fije las bases de su futura distribución según la índole de los negocios: así aparecen las de Estado, Justicia, Indias y Marina, y se mantienen las de Guerra y Hacienda, atribuyendo esta última a un veedor general. Tras un breve período en el que estas Secretarías se reducen a tres (RD 2 abril 1717), en 1721 aparecen las cinco clásicas Secretarías de Estado, Guerra, Justicia, Marina-Indias y Hacienda. Este sistema, con algunas modificaciones posteriores, se mantiene hasta bien entrado el siglo XIX.

Para lograr la necesaria armonía en el despacho de las Secretarías se promovieron Juntas de Secretarios, ordenadas sobre todo por Carlos III, con el

(14) GARCÍA-GALLO: *La división de las competencias*, págs. 295-296.

(15) R. GIL CREMADES: *La Junta Suprema de Estado (1787-1792)*, en *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1971, págs. 447-467, 450.

(16) J. A. ESCUDERO: *Los secretarios de Estado y del Despacho*, I-IV, Madrid, 1969; J. L. BERMEJO: «Secretarios del Despacho, Consejos y Juntas», en *Estudios sobre la Administración central española (siglos XVII y XVIII)*, Madrid, 1982, págs. 19-43.

fin de examinar en común determinados negocios. Al final de su reinado estas Juntas se institucionalizaron en la Junta Suprema de Estado (RD 8 de julio de 1787), la cual debía asesorar al rey en las providencias gubernativas de carácter general; asimismo, en la resolución de las competencias que provocasen las materias conexas entre las Secretarías del Despacho, Consejos, Tribunales y, también, en la provisión de empleos (18). Aunque la experiencia no llegó a cuajar (por RD de 28 de febrero de 1792 se suprimió la Junta Suprema y se restableció en su ejercicio el Consejo de Estado el mismo día en que Floridablanca, su principal valedor, era exonerado de la Secretaría de Estado), su misma creación marcó el punto más bajo de la decadencia de los Consejos, los cuales no sólo vieron recortadas sus competencias gubernativas, sobre todo el Consejo de Estado, sino que quedaron sometidos a su poder, al dirimir sus cuestiones de competencia, al margen de figurar en su programa de actuación la reforma de los mismos (19).

Al tiempo, pues, de encararse con la revolución de 1808, los Consejos aparecían debilitados en su función gubernativa, afirmándose algunos, como el de Castilla, en su actividad principal, judicial y consultiva (20). Pero dado su espíritu conservador, ninguno estaba preparado para vivir los extraordinarios sucesos de 1808. Concretamente, y en relación con el Consejo de Castilla, Desdévies du Dezert lo comparaba a un antiguo y pesado barco de vieja tripulación, apto para navegar en aguas apacibles pero que cualquier tormenta desarbolaría (21), y esto ocurrió tras la invasión francesa. Como ha escrito este autor,

«... le Conseil de Castille, tel qu'il existait dans l'ancienne monarchie espagnole, ne pouvait subsister dans le système napoléonien. Oeuvre de la sagesse castillane, compliquée par la bureaucratie

(17) GARCÍA-GALLO: *La división de las competencias administrativas*, págs. 305-306; R. GIL CREMADES: *La Junta Suprema de Estado*, pág. 449; J. A. ESCUDERO: *Los orígenes del Consejo de Ministros en España*, Madrid, 1979, I, págs. 40-54, y L. BERMEJO: *Secretarios del Despacho*, págs. 40-45.

(18) R. GIL CREMADES: *La Junta Suprema de Estado*, págs. 455-458. Este autor publica en apéndice el Real Decreto de creación de la Junta, de 8 de julio de 1787 (páginas 465-467); J. A. ESCUDERO: *Los orígenes del Consejo de Ministros*, págs. 421-556, 423-452; J. L. BERMEJO: «La Junta Suprema de Estado», en *Estudios sobre la Administración*, *op. cit.*, págs. 83-208 (-255), 151-171.

(19) GIL CREMADES: *La Junta Suprema de Estado*, pág. 450.

(20) «El mismo Consejo de Castilla, en consulta hecha a fines del siglo pasado, confesó sustancialmente que de gobierno, policía y economía de los pueblos, no entendían sus ministros.» Véase RODRÍGUEZ CASADO: *La Administración pública en el reinado de Carlos III*, en *Cuadernos de la Cátedra Feijoo*, 12, 1961, págs. 25-26.

(21) *Le Conseil de Castille en 1808*, *op. cit.*, pág. 79.

autrichienne, il n'avait pas de place dans un État organisé sur le modèle de l'empire français, en vue de l'action rapide et énergique d'une volonté unique, réglant tous les modes de l'activité nationale. Ses attributions législatives devaient passer au Conseil d'État et aux Cortès, ses fonctions consultatives étaient dévolues aux ministres, son rôle de tribunal administratif revenait au Conseil d'État, son rôle judiciaire, si réduit et si effacé dans la période moderne, revenait de droit à la Cour de cassation.»

III. LA SUPRESION DE LOS CONSEJOS EN LA ESPAÑA DE ADMINISTRACION FRANCESA

En el curso de una serie de medidas revolucionarias (reducción del número de conventos, abolición del Tribunal de la Inquisición, supresión de las aduanas interiores, etc.), Napoleón declaró asimismo suprimido el Consejo de Castilla por decreto imperial de 4 de diciembre de 1808 (22). La razón aducida fue haber cometido falsedad en el ejercicio de sus funciones al declarar, tras la pública renuncia del rey Carlos IV y de los príncipes Fernando, Carlos, Francisco y Antonio a la Corona de España y haberse reconocido y proclamado los legítimos derechos del emperador al trono, que no había suscrito estos actos sin restricciones internas. Los días siguientes fueron testigos de la persecución y arresto de sus miembros como antes lo habían sido los del Consejo de la Inquisición (23).

En su afán de regularizar el gobierno y la administración de Justicia, José I decretó el 6 de febrero de 1809 la formación de dos Juntas, compuestas de cinco jueces cada una, para tramitar los asuntos contenciosos pendientes ante el Consejo Real, remitiendo los asuntos administrativos y políticos a los ministros competentes (24). Esta organización poseía un carácter provisional, sujeta a la futura institucionalización de los tribunales previstos por la nueva Constitución. Pese a ello, se mantuvo vigente casi hasta el final del Estado bonapartista en España. En vísperas del derrumbamiento casi definitivo del mismo, un decreto de José Bonaparte, de 21 de junio de 1812

(22) *Ibidem*, pág. 321; J. MERCADER RIBA: *José Bonaparte, rey de España (1808-1813)*, Madrid, 1971 (Historia externa del reinado). *Estructura del Estado español bonapartista*, Madrid, 1983, en especial págs. 86-96. Un decreto imperial de esa misma fecha anunciaba la inmediata creación de un tribunal de reposición, previsto en el artículo 101 del Estatuto de Bayona (MERCADER: *Op. cit.*, págs. 90, 95-96).

(23) DESDEVISES DU DEZERT: *Le Conseil de Castille en 1808*, págs. 359-361.

(24) DESDEVISES DU DEZERT: *Le Conseil...*, pág. 367; MERCADER RIBA: *Estructura*, págs. 91-94.

(*Gaceta de Madrid*, 9 de julio), fijaba un sistema judicial coherente con los dictados de la Constitución de Bayona. En la cúspide un tribunal de reposición y, en orden descendente, trece chancillerías, tribunales de primera instancia y jueces conciliadores (25). En todo caso, a raíz de la supresión de los restantes Consejos, considerados superfluos tras la instauración del Consejo de Estado Constitucional (Guerra, Marina, Indias, Ordenes y Hacienda), así como la Junta de Comercio y Postal (Real Ordenanza de 21 de agosto de 1809), estas Juntas acrecieron su competencia al asumir el conocimiento de todas las causas pendientes ante los mismos (26). A pesar de esta atribución formal que hacía de las Juntas un tribunal supremo y universal, su actividad fue bien escasa por la resistencia de la nación a su reconocimiento (27). En todo caso, la historia de las Juntas de Asuntos Contenciosos prueba, como dijera Desdevises du Dezert, que la supresión del Consejo de Castilla fue probablemente una falta de comprensión de la realidad política y social española por parte del emperador de los franceses (28).

IV. LA SUPRESION DE LOS CONSEJOS EN LA ESPAÑA NACIONAL

En la España nacional los sucesos de 1808 van a producir una crisis total de las instituciones del Antiguo Régimen. El vacío de poder que supone la ausencia del rey no es cubierto por la Junta Suprema de Gobierno establecida por Fernando VII poco antes de su marcha a Bayona, ni, una vez revocados los poderes de ésta tras la abdicación de Fernando, por el Consejo Real o, a nivel provincial, por las audiencias y los capitanes generales (29). La responsabilidad del ejercicio del mando no es asumida por nadie en tan críticas circunstancias y será el pueblo el que lo asuma ejerciendo la soberanía *nacional* (30). Las Juntas Supremas provinciales (Oviedo, Valladolid,

(25) MERCADER RIBA: *Estructura*, págs. 94-95.

(26) DESDEVISES DU DEZERT: *Le Conseil...*, pág. 371.

(27) *Ibidem*, págs. 373-374.

(28) *Ibidem*, pág. 378.

(29) M. ARTOLA: *Los orígenes de la España contemporánea*, págs. 112-124; R. CARR: *España 1808-1939*, trad. cast., 2.ª edición, Barcelona, 1970, págs. 91-101.

(30) A. GARCÍA-GALLO: «Aspectos jurídicos en la guerra de la Independencia», en *Revista de la Universidad de Madrid*, III, núm. 5, 1959, págs. 15-27; F. CAMP: «Historia jurídica de la guerra de la Independencia», en *Revista Jurídica de Cataluña*, 1918-1923; C. CORONA BARATECH: *Precedentes ideológicos de la guerra de la Independencia*, Zaragoza, 1950; P. ALVAREZ RUBIANO: *Esquema de la Administración española durante la guerra de la Independencia*, en Actas del I Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1970, págs. 380-439.

Badajoz, Sevilla, Valencia, Cataluña, Zaragoza) romperán con su empuje la estructura político-administrativa del Antiguo Régimen, empeñada vanamente en el mantenimiento de la paz y el orden social, en el marco de una rutinaria acción de gobierno (31). Como diría por entonces el Consejo Real en respuesta a una solicitud de pronunciamiento ante el problema de las abdicaciones:

«Estos deseos suponen que en el Consejo de Castilla resida la voz y representación de la nación, siendo así que sólo tiene parte en el gobierno por medio de las providencias consultivas al trono... limitándose en lo demás a la recta administración de justicia» (32).

Esta actitud precavida del Consejo y, en general, de las autoridades, tan distante del activo proceder de las Juntas populares, dio lugar a un divorcio entre el poder constituido y el nuevo de las Juntas, que se mantuvo hasta la supresión del viejo régimen administrativo por las Cortes constituyentes de Cádiz (33). Ni las Juntas Provinciales ni la Junta Suprema Central, ni tampoco las Cortes de Cádiz, volvieron a dar protagonismo a los órganos tradicionales de gobierno. La oposición sistemática del Consejo a los diferentes poderes constituidos, incluso a la Junta Suprema Central, cuya instauración en un principio había apoyado, terminará siquiera formalmente con la extinción del Consejo por Decreto de 17 de abril de 1812 (34). La nueva organiza-

(31) ARTOLA: *Los orígenes*, pág. 153.

(32) *Ibidem*, pág. 118.

(33) «La política del Consejo, aferrado a una visión estricta de sus funciones, considerando bajo un prisma puramente legal los problemas de la época, es a los ojos de los contemporáneos una traición.» Ya no hay criatura en el orbe —dirá un anónimo— que no lamente vuestra execrable traición. ARTOLA: *Los orígenes*, pág. 159.

(34) ARTOLA: *Los orígenes*, págs. 159-164. El decreto de supresión del Consejo Real en *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias* desde 24 de septiembre de 1811 hasta 24 de mayo de 1812, Madrid, 1820, II, págs. 193-195.

Con antelación, un Real Decreto de la Suprema Junta Central Gubernativa del reino, de 25 de junio de 1809, anuló todos los antiguos Consejos, Tribunales y Juntas residentes en Madrid, creando en su lugar un Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias que ejercería las funciones de los antiguos tribunales suprimidos y especialmente de los Consejos de Castilla, Indias, Hacienda y Ordenes. Sin embargo, un año más tarde, el Consejo de Regencia restableció los cuatro Consejos por Decreto de 21 de septiembre de 1810. Véase el texto de ambas disposiciones en S. DE DIOS: *Fuentes para el estudio del Consejo de Castilla*, Salamanca, 1986, págs. 154-157, 158-160. J. SÁNCHEZ-ARCILLA: *El Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (1809-1810) (Notas para su estudio)*, en *En la España medieval. Estudios en memoria del profesor O. C. Sánchez Albornoz*, Madrid, 1986, vol. V, págs. 1033-1050.

ción de la administración de Justicia diseñada en Cádiz quitó la base con un Tribunal Supremo a este tribunal tradicional de la Monarquía española (35). Este «centro común» del poder judicial tenía como principal misión la inspección suprema sobre todos los jueces y tribunales encargados de la administración de justicia (juicio de responsabilidad), aparte de su función primordial de velar por la observancia de las leyes (recurso de nulidad) (36). En todo caso, reconocidas las notas de separación, independencia y responsabilidad judicial por la Constitución de Cádiz (37), el nuevo Consejo de Estado constitucional sería estrictamente gubernativo (38).

V. SUPRESION DEFINITIVA DEL ANTIGUO REGIMEN CONSULTIVO: LOS DECRETOS DE 24 DE MARZO DE 1834

Restablecida por Fernando VII la legalidad antigua por Real Decreto de 4 de mayo de 1814 (39), se abrió un período arduo de nuestra historia en el

(35) A. CARRETERO PÉREZ: «La organización de la administración de justicia en 1808», en *Revista de Derecho Judicial*, núm. 20 (1964), págs. 145-156; núm. 21 (1965), págs. 159-166. L. DE LA CALZADA: *La evolución institucional. Las Cortes de Cádiz: Precedentes y consecuencias*, Zaragoza, 1959. *Crónica de la Codificación española*, I. *Organización judicial*, Madrid, 1970, págs. 2-11.

(36) Constitución de Cádiz, arts. 259-261; *Discurso preliminar de la Comisión de Constitución*, ed. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones*, I, pág. 141.

(37) Constitución de Cádiz, arts. 242-247, 252-257; *Discurso preliminar*, *ibidem*, pág. 140.

(38) Constitución de Cádiz, tít. IV, cap. VII, arts. 231-241. J. M.^a CORDERO TORRES: *El Consejo de Estado*, Madrid, 1949; J. BARRIOBERO Y ARMAS: «Los Consejos de Estado del pasado al presente», en *Boletín de la Real Academia de la Historia*, 90, 1927, págs. 66-91.

El Consejo de Estado del Antiguo Régimen, restablecido por R. D. de 28 de febrero de 1792 (Nov. Recop., 3, 7, 1), extendía el radio de su competencia a cuantos negocios, nacionales o internacionales, mandase el rey «sin ninguna excepción de ramos o materias»; cfr. art. 9 de su Reglamento de 25 de mayo de 1792, en *El Consejo de Estado (1792-1834). Documentos del reinado de Fernando VII*, ed. Seminario de Historia Moderna, Universidad de Navarra, Pamplona, 1971, pág. 193. Por el contrario, el nuevo Consejo de Estado constitucional habría de «refundir —dice el discurso preliminar— el conocimiento de los negocios gubernativos que andaban antes repartidos entre los tribunales supremos de la Corte con gran menoscabo del augusto cargo de administrar justicia... porque también conviene determinar con toda escrupulosidad y conservar enteramente reparadas las facultades propias y características de la autoridad judicial», ed. SEVILLA ANDRÉS: *Constituciones*, I, pág. 135.

(39) *Derecho parlamentario español. Colección de constituciones, disposiciones de carácter constitucional, leyes y decretos electorales para diputados y senadores y reglamentos de las Cortes que han regido en España en el presente siglo*, por M. FERNÁNDEZ

que, por lo que aquí respecta, se puso de manifiesto la quiebra de la máquina administrativa del Estado absoluto. Pese al formal restablecimiento de las instituciones del Antiguo Régimen (Consejos, Capitanías Generales, Intendencias, Audiencias y Corregimientos) no se logró su eficaz actuación en una sociedad marcada por la ruina económica y la crisis de autoridad (40). En este sentido, el reinado de Fernando VII, el sexenio realista y la década final, fue un simple paréntesis en la marcha imparable hacia la profunda reforma de la administración a todos los niveles.

Esta reforma se llevó a cabo pocos meses después de producirse la muerte de Fernando VII. Anunciada por el presidente del Consejo de Ministros, Cea Bermúdez (octubre-diciembre de 1833), su realización sería obra del gabinete Martínez de la Rosa (41). En la exposición que, en nombre del Consejo de Ministros, dirigió a la reina gobernadora el 27 de febrero de 1834, se hacía ver la absoluta necesidad de corregir la «viciosa organización» de los principales cuerpos del Estado y, asimismo, de lograr «la armonía y correspondencia entre las diferentes partes del sistema administrativo», para poder desarrollar una adecuada labor de gobierno. «Entre las varias causas —dice la citada exposición— que han producido en él tanta confusión y desarreglo, pocas hay de mayor trascendencia y de influjo más pernicioso que la mezcla de atribuciones judiciales y administrativas en los mismos Cuerpos y autoridades... Sin un plan acorde y sencillo, en que estén eslabonadas con la conexión necesaria todas las autoridades administrativas, de tal manera que correspondan las unas con las otras, sin obstáculos extraños que entorpezcan

MARTÍN, vols. I y II, Madrid, 1885; vol. III, Madrid, 1900 (II, págs. 856-863). Sobre las raíces ideológicas de este decreto, véase M. C. DIZ-LOIS: *El manifiesto de 1814*, Pamplona, 1967.

(40) M. ARTOLA: «La España de Fernando VII», en *Historia de España*, fundada por R. MENÉNDEZ PIDAL, f. XXV, Madrid, 1968; J. L. COMELLAS: «Restauración y Revolución (1814-1823)», en *Historia General de España y América*, t. XII, Madrid, 1981, págs. 337-560; F. SUÁREZ: *La crisis política del Antiguo Régimen en España*, Madrid, 1959. Sigue siendo fundamental para el estudio de este período E. BAYO: *Historia de la vida y reinado de Fernando VII*, 3 vols., Madrid, 1842. Desde el punto de vista de la ciencia de la administración, F. SUÁREZ: *Notas sobre la Administración en la época de Fernando VII*, en Actas del I Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1970, págs. 441-460.

(41) Fundamental para el estudio de esta reforma es el trabajo de I. SÁNCHEZ BELLA: *La reforma de la Administración central en 1834*, en Actas del III Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1974, págs. 655-688. Para el período inmediatamente anterior, F. SUÁREZ: «La creación del Ministerio del Interior en España», en *Anuario de Historia del Derecho español*, 19, 1948-1949, págs. 15-56; en general, J. M.^a GARCÍA MADARIA: *Estructura de la Administración central (1808-1931)*, Madrid, 1982, en esp. págs. 95-108.

su acción y movimiento, no es humanamente posible que se establezca aquel orden y concierto que es de la esencia misma de un gobierno bien constituido» (42).

A este fin explícito de ordenar la administración del Estado iban dirigidas las bases propuestas a la reina gobernadora, para que en el caso de ser tomadas en consideración, pasasen al dictamen preceptivo del Consejo de gobierno, previo a su definitiva aprobación. Este proyecto de reforma se cifraba en seis minutas de decretos por los cuales se dejaba en suspenso el Consejo de Estado durante la menor edad de Isabel II, por existir para ese tiempo el Consejo de Gobierno (I); se suprimía el Consejo Supremo de Castilla, la Cámara de Castilla, el Consejo de Indias y su Cámara, creando el Tribunal Supremo de España e Indias (II); se suprimía el Consejo Supremo de Guerra y se creaba el Tribunal Supremo de Guerra y Mar (III); se suprimía el Consejo de Hacienda, creándose el Tribunal Supremo de Hacienda (IV); se reformaba el Consejo de Ordenes (V), y, por último, se creaba un Consejo Real de España e Indias, como órgano consultivo de la Corona (VI) (43).

El dictamen del Consejo de Gobierno, instituido por testamento de Fernando VII para asistir a la reina gobernadora y a sus ministros durante la minoría de su hija Isabel, fue favorable por mayoría a la reforma propuesta (44). Tan sólo dos de los ocho consejeros se apartaron del mismo formulando un voto particular. Si la mayoría del Consejo aceptaba la conveniencia de «separar la parte judicial de la gubernativa», conformándose con el criterio ministerial, Francisco Javier Caro, antiguo general en jefe del Ejército del Pirineo Occidental en la guerra contra la República Francesa en 1793, consideró que para ello no era necesaria la supresión de los Consejos: «Novedad de tanta magnitud que por sí sola bastará para poner en inminente riesgo el trono de la Reina Nuestra Señora Doña Isabel II.» Si bien admite la conveniencia de separar las facultades judiciales y administrativas, confiándolas a cuerpos distintos, advierte sobre su dificultad técnica: «Lo judicial y lo gubernativo son cosas difíciles de separar, porque frecuentemente se tocan, y así es que nadie ha acertado todavía a trazar entre ellas una perfecta línea de demarcación», así como su falta de oportunidad en un momento en que crece la guerra civil. Por otro lado, y con ello resume una línea de pensamiento tradicional: «Los Consejos ni gobiernan ni administran, y quien otra cosa piense, miserablemente se equivoca. En sus salas de justicia se juzga; en las

(42) Citado por SÁNCHEZ BELLA: *Ibidem*, pág. 664.

(43) F. DE ARVIZU Y GALARRAGA: *El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)*, en Actas del III Symposium de Historia de la Administración, Madrid, 1974, páginas 383-408.

(44) Véase, para lo que sigue, SÁNCHEZ BELLA: *La reforma*, págs. 665-671.

llamadas de gobierno no se ejercen otras funciones que las consultivas, porque la resolución depende de la libre voluntad del soberano, determinada casi siempre por la ilustración de sus ministros.» Por último, achaca a la reforma un exceso de precipitación, no avenida con la prudencia que exige la situación. A este voto particular se adhirió enteramente José María Puig, antiguo gobernador del Consejo de Castilla.

Con estos precedentes, el 24 de marzo de 1834 se publicaron los seis decretos reformadores del aparato administrativo central del Antiguo Régimen (45). Como ha escrito Cordero Torres, esta fecha trascendental «da carácter oficial al tránsito del Antiguo Régimen consultivo al moderno» (46), en tanto que Sánchez Bella considera la reforma consecuencia lógica de la aceptación por el gobierno español del principio de separación de poderes y, concretamente, de la plena autonomía de los tribunales y de la creciente personalidad de la Administración (47). En todo caso, la desaparición de los Consejos marca el punto final de la evolución político-administrativa iniciada en el siglo XVIII, caracterizada por la merma de sus funciones gubernativas en favor de los secretarios de Despacho o ministros. El Consejo Real de España e Indias y el Tribunal Supremo serían los herederos de sus anteriores funciones indiferenciadas (48). «Aún no había transcurrido un año desde la muerte de Fernando VII y puede afirmarse que estos tres hechos —la reforma de la Administración central con la supresión de los antiguos Consejos, el Estatuto Real y la celebración de las Cortes— ponían fin a la vieja Monarquía tradicional del gobierno personal, al Antiguo Régimen» (49). Diversos decretos vinieron a desarrollar el régimen interno de

(45) J. M.^a NIEVA: *Decretos de la Reina Nuestra Señora Doña Isabel II, dados en su real nombre por su augusta madre la Reina gobernadora, y Reales Ordenes, Resoluciones y Reglamentos Generales expedidos por las Secretarías del Despacho Universal desde 1 de enero hasta fin de diciembre de 1834*, 19, Madrid, 1835, págs. 158-166.

(46) *El Consejo de Estado*, Madrid, 1944, pág. 85.

(47) *La reforma*, pág. 674.

(48) «Concentrada en los Consejos y Cámaras de Castilla e Indias la acción gubernativa, económica y judicial de todos los dominios de estos reinos, eran tan numerosas y de índole tan distinta sus atribuciones, y tal el cúmulo de negocios pendientes de su conocimiento y decisión, que al poner en ejecución mis Decretos de 24 de marzo último, por los que tuve a bien suprimir dichos cuerpos, creando en su lugar el Consejo Real de España e Indias y el Supremo Tribunal de España e Indias, para dar al Gobierno de los pueblos y al ejercicio de la justicia la ordenada dirección que tiempo la reclamaban los adelantos en la ciencia de la administración.» Decreto de 26 de mayo de 1834 por el que se fijaron las atribuciones del Supremo Tribunal de España e Indias, en NIEVA: *Decretos*, 19, Madrid, 1835, págs. 288-291; la recoge SÁNCHEZ BELLA: *La reforma*, pág. 678.

(49) SÁNCHEZ BELLA: *La reforma*, pág. 678.

los nuevos organismos creados en marzo de 1834. El 9 de mayo de 1834 se publicó el Reglamento del Consejo Real de España e Indias (50) y el 26 de mayo se fijaron las atribuciones del Tribunal Supremo de España e Indias (51); previamente se habían establecido las del Supremo Tribunal de Guerra y Marina (7 de abril) (52) y las del Supremo Tribunal de Hacienda (20 de abril) (53). Con esta legislación se ponía fin al Antiguo Régimen institucional central.

(50) NIEVA: *Decretos*, 20, Madrid, 1836, págs. 340-346.

(51) NIEVA: *Decretos*, 19, Madrid, 1835, págs. 288-291. Por R. D. de 17 de octubre de 1835 se reglamentó el Tribunal Supremo de España e Indias. NIEVA: *Decretos*, 20, Madrid, 1836, págs. 465-487.

(52) NIEVA: *Decretos*, 19, Madrid, 1835, págs. 183-187; sus atribuciones se fijaron por R. D. de 31 de julio de 1835 (*Decretos*, 20, 1836, págs. 340-346).

(53) NIEVA: *Decretos*, 19, 1835, págs. 203-205. Por razones económicas este Tribunal fue suprimido el 13 de septiembre de 1835 pasando sus atribuciones al Supremo Tribunal de España e Indias. El texto del R. D. en SÁNCHEZ BELLA: *La reforma*, página 677.