

EL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO ADMINISTRATIVO (1834-1836)

Una historia de la disolución de los Consejos
de la Monarquía española

ANTONIO MANUEL LUQUE REINA



COLECCIÓN DE DERECHO HISTÓRICO
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Antonio Manuel Luque Reina es profesor de Historia del Derecho y de las Instituciones en la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor en Derecho por la misma universidad, hizo sus estudios de grado y posgrado en la Universidad de Sevilla y ha realizado estancias de investigación en el Instituto Max Planck de Historia y Teoría Jurídica de Fráncfort del Meno, el Instituto de Historia del Derecho de la Universidad de París y el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora de Ciudad de México.

EL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS
EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO
ADMINISTRATIVO
(1834-1836)

Una historia de la disolución de los Consejos
de la Monarquía española

COMPOSICIÓN DEL CONSEJO ASESOR DE LA COLECCIÓN DE DERECHO HISTÓRICO

Director

José Antonio Escudero López

Catedrático de Historia del Derecho, académico de número de las Reales Academias de la Historia y de Jurisprudencia y Legislación de España

Juan Francisco Baltar Rodríguez, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Zaragoza.

Feliciano Barrios Pintado, de la Real Academia de la Historia, catedrático de Historia del Derecho de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Rafael Jaeger Requejo, catedrático de la Universidad de San Marcos de Lima.

José Luis Soberanes Fernández, catedrático de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Eduardo Martiré, catedrático de la Universidad de Buenos Aires.

Eduardo Galván Rodríguez, catedrático de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.

Román Piña Homs, catedrático emérito de la Universidad de les Illes Balears.

Raúl Morodo Leoncio, de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

El Consejo Real de España e Indias
en la construcción del Estado
administrativo
(1834-1836)

Una historia de la disolución de los Consejos
de la Monarquía española

ANTONIO MANUEL LUQUE REINA



COLECCIÓN DERECHO HISTÓRICO
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
MADRID, 2022

Primera edición: junio de 2022

En cubierta: *Postal de principios del siglo XX en la que, a la izquierda, se divisa el edificio del palacio de los Consejos*



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional, (CC BY-NC-ND 4.0).

- © Antonio Manuel Luque Reina
- © Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado para esta edición

<https://cpage.mpr.gob.es/>

NIPO AEBOE: 090-22-104-4 (edición en papel)
090-22-105-X (edición en línea, PDF)
090-22-106-5 (edición en línea, ePUB)
NIPO CEPC: 091-22-034-9 (edición en papel)
091-22-035-4 (edición en línea, PDF)
091-22-036-X (edición en línea, ePUB)

ISBN: 978-84-340-2824-1

Depósito Legal: M-15489-2022

Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado
Avda. de Manoteras, 54. 28050 MADRID

*A mis padres, Antonio y Manoli
y a mi hermana, Mariquilla*

ÍNDICE

	Págs.
INTRODUCCIÓN	17
1. De «coros domésticos y privados» a «instituciones políticas y públicas»	19
2. <i>Lo que –todavía– no sabemos acerca del Estado liberal</i>	21
2.1 Objeto de la investigación y consideraciones metodológicas...	21
2.2 Estructura de la obra	26
3. Agradecimientos	30
SECCIÓN PRIMERA. CRÓNICA DE UNA DISOLUCIÓN ANUNCIADA: EL LUGAR DE LOS CONSEJOS DE LA MONARQUÍA HISPÁNICA EN SU ÚLTIMA RESTAURACIÓN	33
Capítulo I. El problema era el <i>Gobierno de los Pueblos</i> : proyectos ilustrados y respuestas jurisdiccionales en la penúltima <i>utopía reaccionaria</i>	
1. Introducción.....	39
2. La mirada hacia <i>el interior</i> del Reino: propuestas ilustradas de articulación del gobierno de la monarquía	43
2.1 Los realistas moderados ante el colapso de la monarquía absoluta	43
2.2 Pedro Sainz de Andino: un jurista al servicio de la Real Hacienda.....	45
2.3 El Ministerio del «Fomento Interior» del Reino: un proyecto frustrado	48
3. ¿Reacción jurisdiccional? «La suave y dulce intervención» del Consejo de Castilla en el <i>Gobierno de los pueblos</i>	59

4. De los propios y arbitrios –y la policía– como ejemplo de conflicto entre realismos	70
5. Conclusiones	77

Capítulo II. «Desde el palacio del grande a la choza del labrador»: *administración* y Consejos a través de la figura de Javier de Burgos

1. Introducción.....	79
2. Ideas administrativas entre la inconsciencia reformadora y la osadía consciente	80
3. Del proyecto de Hacienda al espacio del Fomento: pistas para la anulación definitiva de los Consejos.....	85
3.1 <i>Los primeros pasos</i> del Ministerio de Fomento	85
3.2 El conde de Ofalia en el Ministerio de Fomento, o de la definitiva caída en desgracia del Consejo Real	90
4. El despliegue de la «administración» de Javier de Burgos en el <i>Gobierno del manifiesto del 4 de octubre</i>	99
4.1 Un nuevo actor institucional: el Consejo de Gobierno.....	99
4.2 Javier de Burgos al frente del Ministerio de Fomento.....	104
4.2.1 El despliegue del Ministerio de Fomento	106
4.2.2 La división en provincias «administrativas»	116
5. Recapitulación final.....	119

SECCIÓN SEGUNDA. LA DISOLUCIÓN DE LOS CONSEJOS DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA EN SU CONTEXTO CONSTITUYENTE..... 121

Capítulo III. Entre reformas constitucionales y quiebras constituyentes: el proceso de elaboración de los seis Reales Decretos de 24 de marzo de 1834

1. Introducción.....	125
2. Un contexto de «descomposición constituyente»	127
2.1 El Estatuto Real como convocatoria a Cortes: preparando el escenario de una <i>Charte Octroyée</i>	133
3. Los Reales Decretos de 24 de marzo del derecho: un recorrido cronológico sin mediación de historiografía	139
3.1 El proyecto de nueva planta del Consejo Real de Castilla.....	139

3.2	El proyecto de refundición de Consejos en el Consejo Real de España e Indias.....	142
3.3	El proyecto de supresión de los Consejos de la monarquía en seis decretos	148
4.	Los Reales Decretos del 24 de marzo del revés: conclusiones más allá de las convenciones historiográficas	153
Capítulo IV. De Consejos, Tribunales, Salas, Secciones y Secretarías: breve historia política (e institucional) de una recolocación institucional (y política)		
1.	Advertencias para enfocar el estudio de la disolución de los Consejos.....	159
2.	Disolver los Consejos en la superficie: de la dirección «política» de una reforma institucional.....	163
2.1	<i>Tantas jurisdicciones como ramos:</i> el primer «acto» de la disolución	164
2.1.1	Los Decretos de Gracia y Justicia	165
2.1.2	Los Decretos de Guerra y Marina.....	167
2.1.3	Los Decretos de la Hacienda Regia.....	169
2.2	El Consejo Real de España e Indias en el imaginario de Martínez de la Rosa: hombres y plazas en movimiento para una operación conjunta.....	172
2.2.1	Un Presidente entre dos Presidencias	172
2.2.2	De los hombres del Consejo Real de España e Indias .	178
2.2.3	El Reglamento de 9 de mayo del Consejo Real de España e Indias.....	187
2.3	<i>El trampantojo de Garelly</i> , o de cómo montar otro consejo en el seno del nuevo consejo	200
3.	Conclusiones	210
SECCIÓN TERCERA. GOBERNAR A FALTA DE PRESTIGIO, COSTUMBRE Y ANTIGÜEDAD: UN CONSEJO REAL EN TIEMPOS DEL ESTATUTO (1834-1836)		
Capítulo V. El Consejo Real de España e Indias		
1.	Sobre la necesidad de un nuevo estudio institucional.....	221

2. ¿Un? cuerpo consultivo que no debe <i>consultar</i> : «atribuciones», «organización esencial» y «modos prácticos»	224
2.1 De las observaciones de las secciones al Reglamento del Consejo Real de 20 de diciembre de 1834	224
2.2 «Igualdad de los modernos» vs. «Especialidad de los antiguos»: claves de una reformulación fallida.....	227
2.3 De lo pura o meramente consultivo: elementos definitorios del procedimiento consultivo moderno.....	236
2.3.1 La práctica consultiva del Consejo Real de España e Indias: cauces y medios de la distribución de negocios	237
2.3.2 Informar no es consultar y consultar ya no es gobernar: la paradoja pura o meramente consultiva.....	253
3. Los otros consejos del Consejo Real: la sección de Guerra, la sección de Marina y la sección de Gracia y Justicia	259
3.1 La sección de Guerra: auxilio consultivo en plena contienda carlista	261
3.2 La sección de Marina: conflictos institucionales al frente de la Real Armada	266
3.3 La sección de Gracia y Justicia: el último consejo de la Monarquía hispánica.....	269
4. El fin de un consejo híbrido: conclusiones al hilo de sus restos documentales.....	281
Capítulo VI. La proyección del espacio de la administración desde el «Gobierno Supremo»	
1. Introducción.....	285
2. La cronología de una reforma: del dictamen de Canga Argüelles a los reales decretos provisionales de ayuntamientos y diputaciones provinciales.....	290
2.1 El dictamen de Canga Argüelles: la administración y su ciencia a ojos de la sección de lo Interior del Consejo Real	290
2.2 La labor legislativa de la sección de lo Interior del Consejo Real	298
2.2.1 El Consejo Real «arreglando» los pueblos: alcaldes y ayuntamientos en tiempos del Estatuto	302
2.2.2 El Consejo Real «formando» diputaciones: la administración corporativa de la provincia en tiempos del Estatuto.....	308

3. La labor jurisprudencial del Consejo Real de España e Indias: la verdadera vía de construcción del espacio de la administración.....	314
3.1 El gobernador civil en la provincia: la construcción del aparato gubernativo del ministerio de la «administración»	317
3.1.1 El gobernador civil frente a la Real Hacienda y a la Gracia y Justicia	319
3.1.2 El gobernador civil sobre las juntas y corporaciones en la provincia	324
3.2 La argumentación administrativa en la construcción económica del ramo del Gobierno Interior	328
3.3 La aplicación jurisprudencial de la normativa local y provincial.....	335
4. Jurisdicciones privativas y tribunales administrativos: el Consejo Real de España e Indias en la prehistoria del contencioso-administrativo	340
4.1 La configuración consultiva del empleado de la administración civil	342
4.2 El Consejo Real de España e Indias como <i>primer Tribunal Administrativo</i> del Estado liberal.....	345
5. Consideraciones finales: el Consejo Real de España e Indias en la «reforma» de la Constitución de Cádiz	348
CONCLUSIONES	355
APÉNDICES DOCUMENTALES	
Apéndice 1. Proyecto de nueva planta para el Consejo Real de Castilla ...	361
Apéndice 2. Proyecto de refundición de Consejos en el Consejo Real de España e Indias.....	365
Apéndice 3. Exposición del Ministerio de S. M. con seis proyectos de Decretos para la supresión del Consejo de Estado durante la minoría de la Reyna, supresión de los Consejos de Castilla, Guerra y Hacienda, y erección de tribunales Supremos de España e Indias, Guerra y Marina, y Hacienda, y creación de un Consejo Real de España e Indias para todos los negocios gubernativos.....	371
Apéndice 4. Reales órdenes del ministerio de Gracia y Justicia de 1 de abril de 1834 para instalación del Tribunal Supremo de España e Indias	379

Apéndice 5. Real decreto sobre atribuciones interinas del Tribunal Supremo de España e Indias	381
Apéndice 6. Real decreto sobre arreglo y atribuciones del Supremo Tribunal de Guerra y Marina.....	383
Apéndice 7. Real decreto a que siguen dos Reales órdenes sobre arreglo del Supremo Tribunal de Hacienda.....	387
Apéndice 8. Supresión de la Presidencia del Consejo de Castilla	389
Apéndice 9. Reglamento aprobado por S. M. la Reyna Gobernadora para el gobierno interior del Consejo Real de España e Indias.....	391
Apéndice 10. Real decreto fijando las reglas con que ha de ejercer sus atribuciones el supremo tribunal de España e Indias.....	395
Apéndice 11. Real decreto estableciendo una nueva junta de Competencias.....	399
Apéndice 12. Real decreto señalando las atribuciones que ha de tener la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias	401
Apéndice 13. Real decreto modificando la planta de la secretaría de la sección de Gracia y Justicia	403
Apéndice 14. Reglamento para el Gobierno del Consejo Real de España e Indias	405
Apéndice 15. Real decreto designando S. M. las atribuciones que competen a la sección de Guerra del Consejo Real de España e Indias, y al Tribunal Supremo de Guerra y Marina	423
Apéndice 16. Real decreto sobre arreglo del Tribunal Supremo de Guerra y Marina.....	429
Apéndice 17. Exposición y Real decreto suprimiendo el Tribunal Supremo de Hacienda.....	431
Apéndice 18. Real decreto determinando cómo ha de regirse en lo sucesivo el Consejo de Órdenes	433
Apéndice 19. Exposición del Consejo de Señores Ministros pidiendo a S. M. la supresión del Consejo Real de España e Indias.....	437
Apéndice 20. Real decreto suprimiendo el Consejo Real de España e Indias	439

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

Fuentes archivísticas.....	443
Archivo del Congreso de los Diputados	443
Archivo General de la Administración	443
Archivo General de Indias	443
Archivo General de Palacio	444
Archivo General de Simancas	444
Archivo Histórico Nacional.....	445
Archivo Municipal de Aguilar de la Frontera.....	447
Archivo Municipal de Zaragoza	447

Índice

Fuentes impresas.....	449
Recopilaciones, colecciones legislativas y de decretos	449
Diarios de Sesiones de las Cortes	449
Publicaciones periódicas.....	450
Actas, memorias, noticias biográficas e historiografía decimonónica ...	451
Tratados, manuales, diccionarios y reproducción de exposiciones	452
Bibliografía.....	455

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN*

1. DE «COROS DOMÉSTICOS Y PRIVADOS» A «INSTITUCIONES POLÍTICAS Y PÚBLICAS»

Corría el año de 1839 cuando Joaquín Francisco Pacheco, que había llegado a la corte apenas cinco años antes reclamado por su amigo Juan Donoso Cortés para ponerse bajo la protección del ministro de Fomento Javier de Burgos, identificaba, analizaba y valoraba las que consideró claves de la transformación sufrida por el aparato de gobierno de la monarquía. El futuro presidente del Consejo de Ministros plasmó su versión de esta compleja transición en un artículo sobre el Consejo de Estado, el cual, publicado en la *Revista de Madrid*, con posterioridad se elevó a la condición de referencia obligada para los teóricos del incipiente derecho público *español* de la segunda mitad del siglo XIX¹. Representativo como

* Esta obra se ha realizado con apoyo del proyecto de investigación del Ministerio de Economía y Competitividad con referencia DER2014-56291-C3-1-P. Las citas provenientes de documentación de archivo han sido adaptadas a las reglas vigentes de ortografía. Solo se ha respetado el uso de mayúsculas original. En cuanto al uso de mayúsculas en el resto del texto, el criterio seguido ha sido el de optar por la minúscula inicial en todos los casos, excepción hecha de las palabras *Estado*, *Cortes* y *Constitución*, y de todas aquellas que designen «ramos» de gobierno de la monarquía (v. gr.: Hacienda, Guerra, Indias etc.). De igual modo, el nombre con el que comúnmente se designó a las diferentes instituciones también aparece con mayúscula inicial (p. ej. Consejo de Estado o Director general de Rentas). Por otro lado, se han abreviado tanto en las citas a lo largo del texto como en la lista de referencias bibliográficas los nombres de las siguientes instituciones y publicaciones: Anuario de Historia del Derecho Español (AHDE), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Hemeroteca Municipal de Madrid (HMM), Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), Instituto de Estudios Fiscales (IEF), Instituto de Estudios Políticos (IEP), Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Instituto de Historia del Derecho (INHIDE), *Librairie générale de droit et de jurisprudence* (LGDJ), *Presses Universitaires de France* (PUF), *Presses Universitaires de Rennes* (PUR), *Revista de la Administración Pública* (RAP), *Revista de Derecho Político* (RDP), *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma* (REALA), *Revista de Estudios de la Vida Local* (REVL), *Revista de Estudios Políticos* (REP), *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* (RJUAM).

¹ PACHECO, Joaquín Francisco, «Consejo de Estado», en *Revista de Madrid*, 1839, (aunque lo consulto de la popularísima obra que lo recuperó: Gallostra y Frau, José, *Colección bibliográfica de*

pocos de la opinión pública moderada, que tras 1845 tuvo ocasión de imponer su modelo de Estado, el discurso del ilustre jurista sevillano se apoyó en tres pilares.

En primer lugar, el recorrido propuesto por Pacheco oscurecía, cuando no anulaba, la incidencia de los periodos de «absolutismo real» en una reforma de la administración que según él solo se habría gestado en los momentos constitucionales. El moderado Pacheco calificó las antiguas corporaciones propias del gobierno jurisdiccional de la monarquía, que sin duda sufrieron una transformación en orden a su adecuación constitucional en los dos periodos de vigencia de la primera norma gaditana, como «coros domésticos y privados» de «favoritos» y magistrados exaltados. El Consejo de Estado consagrado en la carta magna constituía uno de los más significativos ejemplos de esta peculiar hibridación institucional que, según Pacheco, sin embargo, era manifiestamente mejorable. Y es que, si bien en el nuevo cuerpo no se «confundían» potestades o poderes del Estado, en realidad las innovaciones introducidas en respuesta a las nuevas exigencias constitucionales no habían supuesto más que un paso tentativo, indeterminado e incierto en el camino que debía transitarse para alcanzar el tipo de gobierno requerido por un siglo que reclamaba el aumento y fortalecimiento de sus facultades administrativas.

El segundo pilar del discurso de Pacheco se apoyaba precisamente en la anterior consideración, por cuanto que don Joaquín consideró que la separación de potestades era una consecuencia directa de los fuertes cambios institucionales que habían llevado a «amalgamar» en un mismo cuerpo rasgos del «Consejo Real, de la Cámara de Castilla o del anterior Consejo de Estado». Todas y cada una de las supresiones sufridas por los antiguos consejos de la monarquía en lo que iba de siglo fueron interpretadas por Pacheco como nuevos y, en ocasiones, firmes pasos, en la conversión en realidad de un anhelo ilustrado, a saber: la separación de lo contencioso de lo gubernativo, que solo se entendió satisfecho por completo en 1834. Tras la última de las disoluciones realizadas en tal fecha, el compuesto administrativo de esa particular reacción química recayó sobre un cuerpo que, sin gozar del «brillante y antiquísimo nombre de Consejo de Estado», se parecía más que ninguno otro de los que se habían «conocido en épocas anteriores» a los que «se llama(ba)n así en la buena administración europea». Con todo, el Consejo Real de España e Indias –que así se designó a esa corporación de singular importancia– adolecía, siempre según Pacheco, del mismo problema que los consejos de Estado que lo antecedieron, ya que ninguna corporación había encontrado todavía acomodo para una «jurisdicción contencioso-administrativa» que sin embargo era de sobras conocida entre «las personas entendidas y notables».

lo contencioso-administrativo, Madrid, 1882, pp. 78-100). Las citas entrecomilladas que siguen han sido extraídas de este mismo texto.

La insistencia en denunciar lo poco «administrativo» y, por tanto, escasamente «desarrollado» de los experimentos constitucionales anteriores constituyó el tercer pilar del discurso de Pacheco. Así, con la identificación retrospectiva de esta peculiar, por discutible, carencia, el jurisconsulto astigitano cerraba el retrato de la transformación institucional de la monarquía que se convirtió prácticamente en insustituible para una opinión liberal moderada que, poco tiempo después de la publicación del texto de Pacheco, tuvo la oportunidad de encargarse en solitario de una transcendental tarea: la fijación y asentamiento de las que bien pueden concebirse como bases administrativas del Estado español, las cuales, a su vez, dotan de sentido el termino liberal con el que suele adjetivarse tal formación política.

2. LO QUE —TODAVÍA— NO SABEMOS ACERCA DEL ESTADO LIBERAL

2.1 *Objeto de la investigación y consideraciones metodológicas*

Corría el año de 1994 cuando, con ocasión del homenaje ofrecido por la UAM a Miguel Artola, Francisco Tomás y Valiente presentó el esqueleto de una tesis que, tristemente, apenas llegaría a desarrollar². El iushistoriador que siempre fue D. Francisco sostenía que la «construcción del Estado liberal» realizada en el marco de una específica revolución burguesa, la tan estudiada como debatida española, conformaba en sí misma una temática que, por desconocida, justificaba sobradamente el que fuera a dedicarle su último gran proyecto de investigación³. Hacía más de una década que, coincidiendo con su desempeño como magistrado y más tarde como presidente del Tribunal Constitucional, había comenzado a centrar su atención en la historia del constitucionalismo español⁴; en este exacto sentido, estudios históricos como el publicado también en 1994 acompañando al

² TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, «Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)», en VV. AA., *Antiguo Régimen y liberalismo: homenaje a Miguel Artola*, Vol. I, 1994, pp. 137-146.

³ Francisco Tomás y Valiente se mostraba tan convencido de las tesis sobre la revolución liberal burguesa que Bartolomé Clavero había defendido en España en los setenta como reacio a aceptar las críticas que ese mismo profesor sevillano (v. gr.: CLAVERO, Bartolomé, «Institución política y derecho: acerca del concepto historiográfico de *Estado moderno*», en *REP* 19, 1981, pp. 43-57) había formulado a las categorías «Estado moderno» o «Estado absolutista». Más recientemente se ha vuelto sobre esto último en DIOS, Salustiano de, «El poder político en el Antiguo Régimen en la obra de Francisco Tomás y Valiente», en ALONSO ROMERO, María Paz, *Francisco Tomás y Valiente: memoria y legado de un maestro*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2016, pp. 195-228. Un recorrido completísimo por la contienda historiográfica en torno al concepto de Estado que terminaba con una propuesta de superación en GARRIGA, Carlos, «Orden Jurídico y poder político en el Antiguo Régimen», en *Istor. Revista de historia internacional*, 16, 2004, pp. 13-44.

⁴ Sus biógrafos coinciden en lo determinantes que fueron esos empeños constitucionales en la última etapa de su obra historiográfica (CLAVERO, Bartolomé, *Tomás y Valiente. Una biografía intelectual*, Milán, Giuffrè, 1996; y LORENTE SARIÑENA, Marta, «Anotaciones a una autobiografía», en TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, *Génesis de la Constitución de 1812. De muchas leyes a una sola constitución*, Pamplona, Ugoiti, 2011, pp. V-CXXXIX).

inventario de los fondos de Ultramar del Consejo de Estado configuraron seguramente lo que de crítico tuvo su juicio historiográfico⁵. Segada criminalmente la vida del maestro, un grupo de amigos, discípulos y seguidores se congregó en torno a la figura de Tomás y Valiente formando el grupo HICOES para continuar así con el estudio de la historia constitucional de España –y América– que algunos de ellos habían comenzado de su mano⁶. Dirigidos por Bartolomé Clavero y comprometidos en consecuencia con la renovación iushistoriográfica originada en la década de los sesenta-setenta del pasado siglo, así como conectados con otras renovaciones como la sufrida por la historiografía política latinoamericanista⁷, los miembros del grupo HICOES han venido dando cuenta desde entonces de la naturaleza y caracteres básicos de un «constitucionalismo católico» que, haciéndose presente en ambos hemisferios, poco o nada dependía de los traídos y llevados «modelos» francés o inglés⁸.

Con todo, para lo que aquí interesa, quizá la contribución más decidida de este grupo haya sido la de deslindar dos circunstancias que a principios de la década de los noventa del siglo pasado se daban como simultáneas. Así, el *momento gaditano* ha pasado a interpretarse no tanto como los orígenes del Estado, liberal y nacional, sino como la última y fallida expresión del proyecto ilustrado, que en el caso hispano se caracterizó no solo por su condición esencialmente católica sino también por las enormes dimensiones de su supuesto ámbito de actuación. La construcción del Estado liberal español se apoyó sobre las ruinas peninsulares de una monarquía sin imperio que si por algo se caracterizó fue por el mantenimiento de los aparatos de gobierno jurisdiccional y de la antiquísima estratificación corporativa⁹. Solo tras la muerte del último monarca absoluto en septiembre de 1833, un conjunto de notables comprometidos con el trono de

⁵ TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, «Estudio Histórico», en *id. Inventario de los fondos de ultramar (1835-1903)*, Madrid, BOE, 1994, pp. 11-54. El metódico, por lo riguroso y pormenorizado, estilo del autor exonera a cualquier interesado de hacer un balance historiográfico hasta la misma fecha.

⁶ El grupo, cuyo nombre es el acrónimo formado por las dos primeras letras de las palabras Historia constitucional de España, nació muy poco tiempo después de la pérdida irreparable del maestro con el «sueño imposible de crear un Tomás y Valiente colectivo» en el horizonte (la cita la extraigo de la presentación que el grupo hacía de sí mismo en su primer sitio web, todavía accesible en: <http://grupo.us.es/hcicea/presentacion.html>).

⁷ Véase: Portillo, José María (coord.), «La crisis imperial como una experiencia compleja, 1808-1825», en *Ayer*, 108, 2017 (4), pp. 305-335.

⁸ Sin ningún ánimo de exhaustividad, se pueden citar aquí algunos de los principales trabajos colectivos del grupo: GARRIGA, Carlos, y LORENTE SARIÑENA, Marta, *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, Madrid, CEPC, 2007; Garriga, Carlos (coord.), *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispánico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010; o Lorente Sariñena, Marta, y Portillo, José María (dirs.), *El momento gaditano: la Constitución en el orbe hispánico (1808-1826)*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2011.

⁹ Las únicas excepciones ultramarinas de esa nación sin imperio fueron Cuba, Filipinas y Puerto Rico, (FRADERA, Josep María, *La nación imperial. Derechos, representación y ciudadanía en*

Isabel II e influenciados por la doctrina administrativa francesa lograron ejecutar, sin mayores reparos constitucionales, una reforma de las altas instituciones de gobierno que «a la postre» resultó «constituyente»¹⁰.

La presente monografía se inserta en esas últimas coordenadas, a las que también apuntaba Tomás y Valiente, quien sabe si a la luz de las lecturas de Pacheco y sus contemporáneos¹¹. En efecto, Tomás y Valiente, quien era por entonces consejero de Estado –que no en el de Estado–, localizaba en dos esferas separadas, pero fuertemente relacionadas, todo aquello que según él restaba por conocer del Estado liberal o «Estado de Derecho»: la de la construcción de un aparato de justicia, con sus correspondientes magistrados y jueces vinculados a la ley, y la de la construcción de una administración liberal, con su jurisdicción contencioso-administrativa incrustada en el Consejo Real o de Estado. Han pasado cerca de veinticinco años desde que se marcara esa hoja de ruta, y podría decirse que, aunque es mucho más lo que «sabemos» de ambas esferas¹², restan

los imperios de Gran Bretaña, Francia, España y Estados Unidos (1750-1918), Barcelona, Edhasa, 2015).

¹⁰ La expresión y la hipótesis, que desde entonces ha regado los planteamientos del grupo HICOES, aparecía ya con la claridad que la finalidad docente requería en el capítulo que dedicaba a esa cronología Bartolomé Clavero en su *Manual de Historia constitucional de España*, Madrid, Alianza, 1989, p. 45.

¹¹ A mitad de la década de los 1980, Francisco Tomás y Valiente preparó el «Estudio Preliminar» de la reedición que el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales hizo de una de las obras más conocidas de Pacheco, sus *Lecciones de Derecho Político* (PACHECO, Joaquín Francisco, *Lecciones de Derecho Político* (1845), Madrid, CEPC, 1984).

¹² Cualquiera que se acerque a muchos de los trabajos que se han gestado en el seno del grupo HICOES podrá comprobar hasta qué punto se ha venido cubriendo la primera de las esferas. De nuevo, sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar numerosos estudios de factura individual y colectiva que constituyen hoy la versión más acabada del proceso de construcción del aparato de justicia legal en España: LORENTE SARIÑENA, Marta, «Reglamento provisional y administración de justicia (1833-1838)», en Scholz, Johannes-Michael (ed.), *El tercer poder. Hacia una comprensión histórica de la justicia contemporánea en España*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1992, pp. 215-295; MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1820-1823)*, Madrid, CEPC, 1999, pp. 315-364; SOLLA SASTRE, María Julia, *La discreta práctica de la disciplina. La construcción de las categorías de la responsabilidad judicial en España (1834-1870)*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2011; Lorente Sariñena, Marta (coord.), «De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870», Madrid, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 2006; y LORENTE SARIÑENA, Marta, MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, y SOLLA SASTRE, María Julia, *Historia legal de la justicia en España (1810- 1978)*, Madrid, Iustel, 2012. Por otro lado, el de la historia de la justicia en tiempo constitucional gaditano es un espacio que también ha contado con las contribuciones de historiadores del derecho que, como Ricardo Gómez Rivero, llegaron a ese destino partiendo de estudios sobre las piezas más cualificadas del despliegue de la jurisdicción ordinaria de la monarquía en el siglo XVIII. Los primeros trabajos a los que me refiero son: GÓMEZ RIVERO, Ricardo, *Los jueces del Trienio Liberal*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2006, y *Los magistrados del primer constitucionalismo*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2009. Y los segundos, sus clásicos: *Los orígenes del Ministerio de Justicia (1714-1812)*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1988; y *El Ministerio de Justicia en España (1714-1812)*, Madrid, CEPC, 1999. Más recientemente, se ha vuelto sobre el estatuto del juez liberal decimonónico en: ORTEGO GIL, Pedro, *Inamovilidad, interi-*

todavía importantes «agujeros negros historiográficos» que dificultan, cuando no impiden, comprender y valorar densamente muchos de los «pasos» dados en el proceso de construcción de ese Estado liberal que emergió tras el fallecimiento de Fernando VII¹³. Esta es una investigación que tiene por objeto analizar uno de ellos, la disolución definitiva de los consejos de la monarquía, ya que, en contra de lo que a primera vista pueda parecer, tal disolución no ha concitado el interés de los estudiosos que sin duda se merece; lo que a su vez se explica, aunque solo sea en parte, por dos tipos de razones.

La primera tiene que ver con la forma o formas de aproximarse al pasado de las instituciones en orden a tratar de contar su historia. En este exacto

nidad e inestabilidad: el control ministerial sobre los jueces en el siglo XIX, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2018.

¹³ Los administrativistas a los que el antiguo presidente del Tribunal Constitucional expresamente apelaba por su consabido gusto por la (re)construcción de su propia disciplina han dejado desde entonces, y entre su progresivo y lógico desinterés por estos temas, varias obras importantes, (TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, «Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)», cit., p. 144). Sin duda ha sido Alejandro Nieto quien más ha seguido cultivando esa vertiente histórica (*Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Barcelona, Ariel, 1996; y *Mendizábal: apogeo y crisis del progresismo civil. Historia política de las cortes constituyentes de 1836-1837*, Barcelona, Ariel, 2011), pero también han seguido ligados a ella otros ius-publicistas como Alfredo Gallego Anabitarte (*Formación y enseñanza del derecho público en España (1769-2000): un ensayo crítico*, Madrid, Marcial Pons, 2002; y *Poder y derecho: Del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX*, Madrid, Marcial Pons, 2009), Santiago Muñoz Machado (*El problema de la vertebración del Estado en España: (Del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, Iustel, 2006), Francisco Sosa Wagner (*La construcción del Estado y del derecho administrativo: ideario jurídico-político de Posada Herrera*, Madrid, Marcial Pons, 2001), Juan Ramón Fernández Torres (*La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid, Civitas, 1998), y, últimamente, Luis Medina Alcoz («Historia del concepto de derecho subjetivo en el derecho administrativo español», en *Revista de Derecho Público. Teoría y método*, 2021-1, pp. 7-52; e «Historia del derecho administrativo (I). Del Estado Liberal al Estado autoritario», en Rodríguez de Santiago, José María, Doménech Pascual, Gabriel, y Arroyo Jiménez, Luis, (coords.), *Tratado de Derecho administrativo. Volumen I*, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 95-228). Entre la historiografía jurídica española, el grupo HICOES también aportó su visión sobre el fenómeno de la construcción del espacio de «lo administrativo» en la obra colectiva: Lorente Sariñena, Marta, (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, 2009. Por su lado, más recientemente, otra obra colectiva dirigida por Miguel Ángel Chamocho Cantudo recoge en muchos de sus capítulos la mayoría de los postulados clásicos de la historia de la administración pública española: *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Madrid, Dykinson, 2014. Una última contribución ha venido a ofrecer, desde la historia social contemporánea, una más que solvente imagen de la construcción del Estado en España: PRO, Juan, *La construcción del Estado en España. Una Historia del siglo XIX*, Madrid, Alianza, 2019. Sin embargo, para lo que en este estudio interesa, sus capítulos son recopilación de trabajos anteriores del mismo autor que ya bebían de muchos de los planteamientos del grupo HICOES: PRO, Juan, «El Estado grande de los moderados en la España del siglo XIX», en *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 36, 2016, pp. 19-48, y «El modelo francés en la construcción del Estado español: el momento moderado», en *REP*, 175, 2017, pp. 299-329.

sentido cabe hacer hincapié en que la historiografía liberal decimonónica logró ahormar un relato muy bien definido sobre los fuertes cambios institucionales acontecidos en la cabeza jurisdiccional de la monarquía. Tanto es así que los ecos del relato, cuando no el relato en sí, han llegado hasta la actualidad. Y es que son muchos los estudiosos que han entendido y entienden que tales alteraciones no constituyeron sino una más de las reformas sufridas por la «Administración pública» tras la recuperación del tracto constitucional e, incluso, mucho antes de que se produjera esta última. Este trabajo, por el contrario, propugna una lectura distinta de los mismos acontecimientos, dando pie, por tanto, a la elaboración de un nuevo relato cuyas principales conclusiones difieren sustancialmente de las alcanzadas por la historiografía liberal. Partiendo del convencimiento de que la misma escena puede ser contemplada en clave discontinua, esto es, primando el estudio de los elementos de ruptura sobre las continuidades conceptuales y/o institucionales, la quiebra definitiva de los más altos aparatos de gobierno jurisdiccional de la monarquía se revela entonces como una de las principales «puertas de entrada» a la identificación y comprensión de la naturaleza y caracteres básicos de ese Estado liberal español que pronto se convertiría en el primer sujeto administrativo¹⁴.

El segundo obstáculo que explica la relativa ausencia de estudios específicos sobre la disolución de los consejos tiene que ver con lo dificultoso que resulta el acceso a algunas de las principales fuentes, las cuales, a su vez, son las únicas que posibilitan el «ir más allá» en el análisis de este trascendental momento institucional. Y es que a pesar de que en esta investigación se ha hecho abundante uso de las fuentes con las que se ha solido elaborar la historia de la administración española¹⁵, sus principales conclusiones proceden de la documentación de archivo, toda vez que en mi opinión esta última co-

¹⁴ Entre otros, fue Antonio Manuel Hespanha quien con su «arqueología del poder» amplió los horizontes metodológicos de la historiografía jurídica incorporando lógicas como la de la discontinuidad tomadas de autores como Foucault, (HESPANHA, Antonio Manuel, *As vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político. Portugal, S. XVII*, Lisboa, 1986; y FOUCAULT, Michel, *La arqueología del saber*, 1.ª edición (especial), Buenos Aires, Siglo XXI, 2015, pp. 13 y ss.). El que se incorporara o no esa herramienta entre los presupuestos metodológicos de una investigación le sirvió a Fernando Martínez Pérez para trazar su último balance historiográfico: «Continuidad y discontinuidad de la historiografía jurídica en España», en *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte*, 38, 2016, pp. 82-101.

¹⁵ Me refiero, en primer lugar, al diario de sesiones de las Cortes, la principal fuente para el estudio de la «ciencia de la administración de la época» a juicio de Alejandro Nieto (*Los primeros pasos del Estado constitucional...*, cit., p. 7); pero también a las publicaciones periódicas, colecciones legislativas y de decretos, manuales doctrinales, diarios personales y noticias (auto)biográficas e historias generales decimonónicas que han constituido hasta la fecha el material documental al que más habitualmente han acudido los estudiosos de la «historia de la administración española».

rige, cuando no cambia por completo, el sentido e incluso la naturaleza de los cambios institucionales diseñados en normas, discursos y doctrinas jurídicas¹⁶. Es por ello que esta investigación resulta ser eminentemente archivística, lo que constituye una opción metodológica que determina por completo la delimitación de su objeto de estudio.

2.2 Estructura de la obra

La obra se divide en tres secciones y cada una de ellas está dirigida a problematizar uno de los pilares esenciales de ese relato liberal con el que ha arrancado la introducción. En la primera sección, que lleva por título «*Crónica de una disolución anunciada: el lugar de los Consejos de la Monarquía hispánica en su crisis definitiva*», me ocupo de poner en valor la herencia «absolutista» de un proceso de reforma que tuvo realmente pocos puntos de contacto con el constitucionalismo gaditano. De manera contraria a lo que se podía extraer de la aproximación que Pacheco hacía en su artículo sobre los consejos, las dinámicas re-

¹⁶ La documentación de archivo es la única que posibilita un estudio de estas características, entre otras cuestiones, porque hasta la fecha no han sido nada comunes los trabajos que se hayan internado en la convulsa vida de los consejos supremos o reales en el siglo XIX. La historiografía jurídica, que por el contrario sí que ha elaborado valiosísimos trabajos sobre la «administración central» del «Estado» moderno de los siglos inmediatamente precedentes a partir de obras pioneras en ese sentido (ESCUDERO, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1969), ha acostumbrado a cerrar la particular historia de la polisinodía en los momentos de quiebra que dieron lugar a la primera experiencia constitucional hispánica: BARRIOS, Feliciano, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española (1521-1812)*, Madrid, Consejo de Estado, 1984, y *España. 1808. El gobierno de la Monarquía. Discurso leído el día 8 de marzo de 2009 en el acto de su recepción por el Excmo. Sr. D. Feliciano Barrios Pintado y contestación por el Excmo. Sr. D. José Antonio Escudero López*, Madrid, Real Academia de la Historia, 2009; GARCÍA PÉREZ, Rafael, *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*, Pamplona, EUNSA, 1998; y DOMÍNGUEZ NAFRÍA, Juan Carlos, *El Real y Supremo Consejo de Guerra (siglos XVI-XVIII)*, Madrid, CEPC, 2001. Así las cosas, con la salvedad hecha del Consejo Real de Castilla, al que sí que se le dedicaron dos monografías a finales del siglo pasado (PUYOL MONTERO, José María, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1992; y CABRERA BOSCH, María Isabel, *El Consejo Real de Castilla y la Ley*, Madrid, CSIC, 1993), y del Consejo de Estado, al que también se le ha dedicado algún estudio (SUÁREZ, Federico, *El Consejo de Estado (1792-1834). Documentos del reinado de Fernando VII*, tomo VII, Pamplona, 1971, pp. 51-83), ninguna otra de las altas corporaciones de la monarquía ha sido objeto de un trabajo académico. Por tanto, hasta los detalles institucionales más generales de los consejos que sobrevivieron a la muerte del último monarca absoluto han tenido que ser rastreados en las secciones y fondos que se conservan en los archivos generales españoles. Además, a eso se le une que el archivo de la principal institución consultiva que se formó con la desaparición de los antiguos consejos, el Consejo Real de España e Indias, se encuentra hoy, en parte desordenado y en parte perdido, entre el Archivo General de Simancas (en adelante AGS), el de Indias (en adelante AGI) y el Archivo Histórico Nacional (en adelante AHN). La lista de archivos a los que se ha acudido presencialmente en el desarrollo de esta investigación se completa con el Archivo General de Palacio (en adelante AGP), el Archivo del Congreso de los Diputados (en adelante ACD), el Archivo General de la Administración (en adelante AGA) y el Archivo Municipal de Aguilar de la Frontera (en adelante AMA).

formistas que acabaron suprimiendo para siempre la tradicional polisinodia traían causa de un conflicto en los modos de entender el gobierno de la monarquía que mantuvo enfrentados a los dos bandos que prestaron su apoyo al primogénito de Carlos IV en la última experiencia «reaccionaria»¹⁷.

Más concretamente, en el primero de los capítulos ofrezco un análisis de las propuestas de esos dos sectores: los realistas moderados reunidos en torno a Luis López Ballesteros en el ministerio de Hacienda, y los exaltados comandados por Francisco Tadeo Calomarde en el ministerio de Gracia y Justicia. El de la segunda restauración absolutista de Fernando VII era un mundo que no tenía incorporado entre sus nociones jurídico-políticas la de una administración como sujeto y ejercicio de poder «ejecutivo», pero las ideas francesas que empezaban a introducirse por las exposiciones que elevaban los asesores del ministerio de Hacienda rápidamente desembocaron en una «reacción» jurisdiccional que se acabó imponiendo momentáneamente. En realidad, las disputas giraban en torno a la forma en que se debía articular el «gobierno político y económico de los pueblos», y aunque eran varios los cuerpos de gobierno jurisdiccional que se restauraron en 1823, la corporación que estuvo en el centro de las críticas de unos y de la defensa de otros fue el Consejo Real de Castilla.

El segundo capítulo arranca con la caída en desgracia de esos exaltados que ya habían empezado a reconocerse como partido con el nombre de carlistas tras los sucesos del Palacio de la Granja de San Ildefonso en 1832. Desde el ministerio de Hacienda se había tratado de monopolizar la instauración de un ministerio de Fomento que, trayendo a España las bondades de la «ciencia de la administración» francesa, actuara subordinado a la dirección del fisco regio. Pero las circunstancias no se mostraron propicias a los intereses de los jefes de la real Hacienda y el personaje que se hizo cargo del ministerio de Fomento en el primer gobierno formado tras el fallecimiento del último monarca absoluto no tardó en dotar a la nueva secretaría de Estado y del Despacho de una gran autonomía. Javier de Burgos propuso un proyecto de reforma del gobierno de la monarquía verdaderamente revolucionario desde el punto de vista de los agentes del poder real y de sus herramientas, y cuando el antiguo afrancesado granadino fue sustituido al frente del Consejo de Ministros por otro granadino ilustre, Francisco Martínez de la Rosa, el Consejo Real de Castilla había dejado ya de preocupar a aquellos que creían que las mejoras de la monarquía solo llegarían con la transformación del «gobierno de los pueblos» en el «gobierno de la administración».

En la segunda sección, titulada «La disolución de los Consejos de la Monarquía en su contexto constituyente», introduzco al lector en un momento sustancialmente distinto al anterior. Nicolas María Garely y Francisco Martínez

¹⁷ LUIS, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire. Épuration et modernisation dans l'Espagne de la fin de l'Ancien Régime*, Madrid, Casa de Velázquez, 2002.

de la Rosa entraron en el gabinete con la «condición tácita» de convocar, más pronto que tarde, unas Cortes que inauguraran un nuevo sistema de gobierno representativo tan alejado de los desmanes revolucionarios como de los reaccionarios. A partir de entonces, todas las medidas que adoptaron estuvieron dirigidas a lograr la configuración de un tan nuevo como insuficiente marco político, que acabó recibiendo el nombre del parco instrumento con el que se convocaron las Cortes: el Estatuto Real. Muy distante de los instrumentos ¿constitucionales? utilizados en Francia para obrar la restauración de la monarquía tras los vendavales revolucionarios¹⁸, que tan presentes estuvieron en toda Europa¹⁹, la especial suerte de «Charte octroyée» que fue el Estatuto ni recogió derechos ni delimitó potestades o poderes, lo que en buena medida llevó a sus mismos promotores a justificar estas u otras posibles carencias desplegando un discurso de «modernización» vinculado a medidas que, como la supresión de los antiguos consejos, venían a erradicar supuestamente la tan antigua como eterna confusión de lo contencioso y lo gubernativo.

Pero las causas que estuvieron detrás de esa particular reordenación de consejos y tribunales nada tuvieron que ver con la promulgación de un principio de separación de poderes: a demostrar eso, justamente, dedico los dos capítulos de esta segunda sección. Así, en el capítulo tercero, analizo el proceso de elaboración de los seis reales decretos que el 24 de marzo de 1834 transformaron para siempre la centenaria apariencia institucional de la monarquía suprimiendo los Consejos de Estado, Castilla, Hacienda, Guerra e Indias y estableciendo los Tribunales Supremos de España e Indias, Guerra y Hacienda, y el Consejo Real de España e Indias. Un estudio pormenorizado de la documentación inédita que fue manejada en la secretaría del despacho de Estado y en la de Gracia y Justicia en la veloz preparación de las medidas me permite reconstruir un proceso al que en muy pocas ocasiones se ha atendido. A las principales consecuencias de la aplicación de esas medidas dedico a su vez el capítulo cuarto, que también sirve para justificar el que se centre la atención en la corporación que supuso el mayor desafío para los dos ministros que habían impulsado toda la reforma: el Consejo Real de España e Indias.

La nueva institución, que no disfrutó del nombre y la posición de un Consejo de Estado por las presiones que Martínez de la Rosa recibió de algunas figuras próximas a la reina regente, se convirtió entonces, como se comprobará en la tercera y última sección —«*Gobernar a falta de prestigio, costumbre y antigüedad*»:

¹⁸ Vid. por todos: ROSANVALLON, Pierre, *La Monarchie impossible. Histoire des Chartes de 1814 et 1830*, París, Fayard, 1994.

¹⁹ LACCHÈ, Luigi, «Las cartas otorgadas: la teoría de *L'Octroi* y las experiencias constitucionales en la Europa post-revolucionaria», en Fernández Sarasola, Ignacio (coord.), *Fundamentos: cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, 6, 2010, pp. 231-305.

Un Consejo Real en tiempos del Estatuto (1834-1836)»—, en un ambicioso proyecto destinado a diseñar, o rediseñar, una institución que, cuando menos desde el papel, estaba llamada a albergar en su seno tanto las atribuciones de los antiguos cuerpos como las nuevas funciones y perspectivas de gobierno. De dar cuenta de esa naturaleza híbrida me encargaré en el quinto capítulo de esta monografía, describiendo, analizando y valorando cómo convivieron en la misma corporación las lógicas y los hombres de los antiguos sínodos, responsables como se sabe de «descargar la conciencia del Monarca», con las transformaciones sufridas en lo que por comodidad se denominará «función consultiva», en el bien entendido que esta última, cuanto menos en teoría, poco o nada tenía que ver con los antiguos consejos.

Por su parte, en el capítulo sexto me ocuparé de estudiar los modos tanto legislativos como, sobre todo, jurisprudenciales que llevaron a las secciones de lo Interior (de la Gobernación a partir de diciembre de 1835) y de Hacienda del Consejo Real a proyectar una peculiar «ciencia de la administración» hispana desde el primer cuerpo consultivo del reino. El nuevo consejo, a través de sus múltiples resoluciones, se encargó de desplegar, todavía desde la superioridad que daba la Corona y no desde el centro jurídico-geométrico del Estado, unas nociones administrativas incipientes que si algo evidenciaron fue lo lejos que quedaba aún la implantación de una jurisdicción contencioso-administrativa que solo hacía acto de presencia en los discursos políticos destinados a ofrecer una visión reformista del régimen del Estatuto. La revolución del verano de 1836, con la recuperación parcial del legado gaditano, pondrá fin a esta primera e intensa fase de construcción del Estado administrativo que, en puridad, nació en los últimos años de vida del «rey felón», ajena y enfrentada, a todo lo que entonces evocara la cultura constitucional ante la que se había «reaccionado» de manera tan cruenta.

Por último, para apoyar el estudio de esta etapa que así presentada aparece cerrada en sí misma, he seleccionado y reproducido unos apéndices que constituyen la mejor síntesis documental de la historia de *La disolución de los Consejos de la Monarquía Española* que he podido proveer, a lo que cabe añadir que sirven también a los efectos de comprobar lo que puede dar de sí una investigación que, como la presente, se ha gestado en el archivo. Y es que una buena parte de los textos normativos que conforman el apéndice documental, que por lo general vienen anteceditos por unos títulos que aclaran si fueron reales decretos, reales órdenes, reglamentos o simples instrucciones, no son en absoluto conocidos habida cuenta de que ni fueron publicados en la *Gaceta de Madrid* o en los Boletines Provinciales en su momento, ni tam-

poco recogidos en las diferentes y numerosas colecciones legislativas decimonónicas que vieron posteriormente la luz²⁰.

3. AGRADECIMIENTOS

Esta monografía trae causa de mi tesis doctoral, defendida el viernes 4 de junio de 2021 en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, ante un tribunal formado por los profesores Feliciano Barrios Pintado (presidente), Paz Andrés Sáenz de Santamaría, José María Portillo Valdés, Fernando Martínez Pérez (secretario) y Jean-Baptiste Busaall. También lo integraron, como vocales suplentes, los profesores Javier Barrientos Grandón y María Teresa Calderón Pérez. A todos ellos les agradezco los muchos y sugerentes comentarios con los que me dieron la mejor de las bienvenidas a la comunidad académica. La investigación obtuvo la calificación de sobresaliente *cum laude* y la mención internacional, y qué duda cabe de que ambas distinciones se deben en gran medida a la ayuda, orientaciones y cariño que durante todos estos años he recibido de tantos colegas, compañeros, amigos y familiares.

La «internacionalidad» de la que da cuenta esa mención no hubiera sido posible sin la enorme amabilidad intelectual de los profesores Alejandro Agüero y Elisa Speckman, quienes informaron favorablemente mi trabajo; y sin la hospitalidad científica, tan bien encarnada en la figura de su director, el profesor Thomas Duve, del Instituto Max Planck de Historia y Teoría Jurídica de Fráncfort del Meno. Pero tampoco hubiera sido posible sin las magníficas experiencias vividas en congresos como las jornadas «argentinas» de jóvenes investigadores, los encuentros hispano-lusos o los congresos del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano, donde junto a buenos amigos como Juan Ferrer, Nico Beraldi, Damián Gonzales e Iván Pastoriza he podido recibir las críticas y consejos de, entre otros, Agustín Casagrande, Esteban Llamosas, Andrea Slemian, Margarita Gómez, José María Vallejo o Fernando Arvizu.

Aun así, es con certeza el otro *reconocimiento académico* el que más se ha debido a la gran ayuda que me han brindado quienes me rodean, puesto que lo que de *sobresaliente* pueda tener mi investigación solo a partir de ese apoyo se explica. *Sobresaliente* ha sido, a mi juicio, la labor de dirección que han desempeñado, cada uno fiel a su estilo, Bartolomé Clavero Salvador y Marta Lorente Sariñena. La «aventura» del posgrado empezó bajo la genial guía del primero en Sevilla, y junto al gran «equipo» profesional y humano que se congrega en torno a la segunda mi trabajo tomó forma y encontró su sentido. El excepcional magisterio de Marta, el dinamismo de Laura Beck, la generosidad de Fernando

²⁰ LORENTE SARIÑENA, Marta, *La voz del Estado. La Publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, BOE-CEPC, 2021.

Martínez y Javier Barrientos, la amistad de Pedro López, y el ejemplo diario e inspirador de los incondicionales Julia Solla y Héctor Domínguez tienen más responsabilidad del resultado final que yo mismo.

Con todo, el área de historia del derecho no es la única responsable de que durante estos años la *Autónoma* haya sido para mí un verdadero hogar. Compañeros como Fernando de los Santos, Ángela Fernández, Diego Díez, Mario Maraver, Jorge Castillo, Víctor Sánchez, Luis Gordo y Félix Daniel Martínez pronto se convirtieron en esa clase de amigos que en los momentos difíciles ejerce de familia. Por su parte, en mi «antigua» casa, mi grupo de amigos de toda la vida, mis padres, mi hermana y el resto de mi familia se han esforzado por hacerme sentir en todo momento en Andalucía. A Juan, Jesús, Juan Antonio, Isa, Julia, Laura, Caro, Carmen, Pedro, David, Celia y Alejandro les agradezco además que me lo recordaran con su presencia el día de la defensa. Y a mis padres, Antonio y Manoli, que hayan hecho del «núcleo familiar» en el que he crecido junto a mi hermana e íntima amiga el mejor de los espacios donde vivir, aprender, disfrutar y ser feliz. Eso sí que es un trabajo merecedor de todas las menciones con honores que se puedan imaginar.

SECCIÓN PRIMERA

CRÓNICA DE UNA DISOLUCIÓN ANUNCIADA:
EL LUGAR DE LOS CONSEJOS
DE LA MONARQUÍA HISPÁNICA
EN SU ÚLTIMA RESTAURACIÓN

La cuestión a la que esta primera parte de mi investigación busca dar respuesta no hunde sus raíces en un problema historiográfico evidente por sí mismo. Los años inmediatamente anteriores a la muerte de Fernando VII y los meses inmediatamente posteriores han sido un terreno abundantemente abonado por una historiografía de la «Administración española» en la que el estudio de la erección del casi mítico ministerio de Fomento ha ocupado todos los focos¹. Desde una perspectiva en la que ha predominado el rastreo de la continuidad, la instauración y posterior consolidación de un nuevo ministerio para el gobierno administrativo del reino no se ha interpretado como la emergencia de una nueva cultura de Estado², sino como una etapa más en la larga historia de una «Administración» cuya existencia autónoma se situaba en el origen de la propia monarquía. En lógica consecuencia, la naturalización del sujeto jurídico «Administración» se ha antojado clave en una interpretación todavía mayoritaria que ha discurrido –y discurre– ajena a la historiografía europea más aventajada: «If we were to take the title of this chapter literally, our treatment could not begin prior to the 19th century»³.

¹ Entre la más nutrida lista de interesados en la historia de la administración que han centrado sus estudios en los antecedentes del ministerio de Fomento cabe destacar, sin afán de exhaustividad, a los clásicos: SUÁREZ, Federico, «La creación del Ministerio del Interior», en *AHDE*, 19, 1948-1949, pp. 15-56, y GUAITA, Aurelio, *El Ministerio de Fomento (1832-1931)*, Madrid, 1984; y a los más recientes: SANTANA MOLINA, Manuel, *Orígenes, antecedentes y evolución del Ministerio de Fomento*, Alicante, 2002, y PÉREZ NÚÑEZ, Javier, «El primer Ministerio de Fomento y sus delegados, 1832-1834. Otra perspectiva desde el caso de Madrid», en *Hispania*, LXIV/2, 217, 2004, pp. 637-688, y *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación. Los delegados gubernativos de Madrid en la transición a la Monarquía constitucional, 1832-1836*, Madrid, UAM-Dykinson, 2011.

² Últimamente en este sentido distinto se han pronunciado: PRO, Juan, «El Estado Grande de los moderados en la España del siglo XIX», cit., pp. 19-48, y PORTILLO, José María, «Del gobierno de la Monarquía al gobierno de la sociedad», en Vallejo, Jesús, y Martín, Sebastián, (coords.), en *Antidora. Homenaje a Bartolomé Clavero*, Pamplona, Aranzadi, 2019, pp. 537-553.

³ MANNORI, Luca, y SORDI, Bernardo, «Science of Administration and Administrative Law», en Canale, Damiano, Grossi, Paolo, y Hofmann, Hasso (eds.), *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, Dordrecht, Springer, 2009, pp. 225-261. Este capítulo es un resumen en inglés de los trabajos que estos autores de la escuela de Florencia fueron preparando antes y después de su fundamental: MANNORI, Luca, y SORDI, Bernardo, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001.

Así las cosas, y tomando a ese sustantivo «Administración» por constituido en el tiempo que ahora interesa historiar, no se ha prestado casi atención a las diferencias en los usos que ha recibido acompañado de toda su familia léxica⁴. De esta forma, para la cronología concreta que se aborda en esta primera sección, las reformas de los absolutistas más moderados buscaban mejorar la «Administración», mientras que quienes desde el propio poder concentrado alrededor de Fernando VII se oponían a esto defendían una «Administración» más absolutista, viendo truncado su objetivo más reaccionario, guerra civil mediante, por las reformas en la «Administración Central» que al final triunfaron con Javier de Burgos y el establecimiento del Estatuto Real⁵.

Visto así el proceso que pretendo problematizar, se convendrá conmigo en que por mucho que el estudioso haya acompañado esa calificación general con diversos matices con los que diferenciar unas formas de gobierno de otras, la carga de esa predisposición conceptual ha impedido apreciar dónde estaban los conflictos entre cuerpos e intereses que cubiertos con el manto administrativo han pasado buena parte de las veces desapercibidos⁶. Además, ese mismo manto ha dificultado el determinar, ya no solo el punto en que se llevó a cabo el desembarco de algo parecido a la construcción que luego lo envolvió todo, sino cuáles eran los elementos diferenciales de esta y sobre qué herencias y espacios se pudo levantar. Lo que sigue es mi interpretación del conflicto entre entendimientos, jurisdicciones y cuerpos que tuvo lugar en los últimos años del reinado de Fernando VII, qué papel jugaron en él de forma señalada corporaciones como los supremos consejos de la monarquía y oficinas como las de los ministerios de Hacienda, Gracia y Justicia y Fomento, y cómo todo esto condicionó el paisaje institucional y las posibilidades de desarrollo que se sucedieron en los meses

⁴ Un ejemplo muy ilustrativo de esta confusión en los usos se encuentra en la reedición que José María García Madaria hizo de la *Exposición al Rey N. S. sobre la situación política y medios de su restauración, hecha en el año de 1829 de orden de S. M., por el Señor Pedro Sainz de Andino, de su Consejo y su Fiscal más antiguo en el Real y Supremo de Hacienda*, para conformar: *El pensamiento administrativo de Pedro Sainz de Andino*, Madrid, INAP, 1982. En esa obra que sirvió para consagrar al antiguo fiscal del Consejo de Hacienda como uno de los primeros «administrativistas españoles» se reproducían al final una multiplicidad de voces de la familia léxica de administración que correspondían con las localizadas en la *Enciclopedia Española de Derecho y Administración, o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias*, Madrid, 1848; siendo el único nexo entre muchas de ellas y la *Exposición*, además de su raíz, el que Pedro Sainz de Andino formara parte del elenco de autores de esa *Enciclopedia*.

⁵ En la fijación de esta última imagen de «Administración Central» finalmente reformada, fue paradigmático el trabajo: SÁNCHEZ BELLA, Ismael, «La reforma de la Administración Central en 1834», en *Actas del III Simposio de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares, IEA, 1974, pp. 659-688.

⁶ La carga de la predisposición conceptual ha sido diseccionada, aunque no exactamente para esta cronología, en MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «De la pluralidad de fueros al fuero de la administración», en Lorente Sariñena, Marta, (coord.), «La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes», Madrid, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 2009, pp. 223-265.

siguientes a la muerte del último monarca absoluto. Precisamente al análisis de esos meses y de las reformas que se desencadenaron a través de protagonistas destacados como Javier de Burgos dedicaré buena parte de la segunda mitad de esta sección. En ella, un análisis que ponderará el pensamiento del personaje con las condiciones de posibilidad que encontró su propuesta servirá para dejar planteado el contexto de fuertes transformaciones, ya en cierta medida influenciadas por su legado, que centrará el estudio de la sección siguiente.

CAPÍTULO I

EL PROBLEMA ERA EL *GOBIERNO* *DE LOS PUEBLOS: PROYECTOS ILUSTRADOS* Y RESPUESTAS JURISDICCIONALES EN LA PENÚLTIMA *UTOPIA REACCIONARIA*

«Se comprende la duración de Calomarde en el favor del rey, porque era el hombre que necesitaba Fernando VII para ayudarle a conllevar aquellos ataques de *morbo fernandino* que los historiadores, juzgando ligeramente, consideran síntomas de crueldad y felonía en este monarca»

Augusto Martínez Olmedilla, *La Cuarta Esposa de Fernando VII* (1935)

1. INTRODUCCIÓN

Apenas un año antes de que Fernando VII expirara en el Palacio Real de Madrid el 29 de septiembre de 1833, veían la luz en la madrileña imprenta de Tomás Jordán los cuatro tomos que constituían la primera obra del jurista Manuel Ortiz de Zúñiga. El tratado se titulaba de una manera tan poco sintética como significativa: *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos de España*, e iba encabezado, como era habitual, por una cuidada dedicatoria. Por esta se buscaba la «poderosa protección» de un «Ministro tan celoso y decidido por el bien de la magistratura» que se hacía merecedor de una obra cuyo objetivo principal no era otro que facilitar «el mando político, económico y gubernativo, la cooperación en la cobranza de las rentas del Estado, y la administración de justicia» a todos los magistrados que, como padres, debían procurar paz y felicidad a los pueblos¹. El ministro era don Francisco Tadeo Calomarde, Secretario de Estado y del Despacho Universal de Gracia y Justicia de España e Indias, y lo significativo del título del tratado tenía que ver con las di-

¹ ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, y HERRERA, Cayetano de, *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos*, tomo I, Madrid, 1832, pp. V-VII.

ficultades que llevaron a los autores a no poder formularlo de una forma más sintética.

Una rápida ojeada por el índice de la obra permite acercarse a la vasta cantidad de atribuciones –y relaciones entre titulares de atribuciones– que el tratado buscaba clarificar. Dividido en las cuatro partes que se apuntaban como objetos principales, el tratado prometía atender al gobierno político de los pueblos, en primer lugar, fijando su atención en el arreglo de las costumbres y medios que, contribuyendo a conservar la deseada tranquilidad pública, quedaban bajo el control del «justicia» ordinaria a quien iba dirigida la obra:

«expolios, hospicios y recogimiento de pobres, [...] salud pública, [...] seguridad de las poblaciones y de los caminos, [...] escuelas de primeras letras de ambos sexos, [...] comodidad de los caminos puentes y posadas [...], correspondencia pública, correos, y postas, ornato y comodidad de las poblaciones y conservación de sus antiguos monumentos»².

En segundo lugar, los autores desgranaban los aspectos que constituían el gobierno económico de los pueblos, destacando entre ellos el fomento de la agricultura y la ganadería, de los montes y plantíos, de la industria y patrimonio de los pueblos y, cómo no, de sus propios y arbitrios³. El tercero, más escueto, discurría por las obligaciones que el «justicia» ordinaria y las corporaciones locales debían cumplir con relación a las contribuciones e impuestos reales; y el cuarto, relativo a la buena administración de justicia, tratando de centrar para ese extremo el plan y objeto de la obra, resaltaba que interesaban más en ese punto la recaudación de penas de cámara y gastos de justicia –y la vigilancia sobre los escribanos y demás subalternos– que los «elementos de jurisprudencia o práctica forense» para los que no estaba enfocado el trabajo⁴. Se trataba, en definitiva, de arrojar luz sobre la gestión del poder, dando cuenta de las relaciones que mediaban entre la jurisdicción ordinaria y los pueblos o corporaciones locales en los últimos estertores de un régimen que, bien representado por el ministro Calomarde, parecía no dejar todavía que esa multiplicidad de ramos y funciones se sintetizara bajo un concepto como el de «Administración», una palabra que, en esta ocasión, no es que no hiciera acto de presencia, sino que más bien quería evitarse⁵.

Por si cabía alguna duda sobre cómo se estructuraba ese gobierno, los tratadistas, deslizando unas observaciones preliminares que antecedían a los cuatro grandes apartados, explicaban de qué manera los corregidores y «justi-

² ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel, y HERRERA, Cayetano de, *Deberes y atribuciones...*, cit., p. XIII.

³ *Ibid.*, pp. XIII-XIV.

⁴ *Ibid.*, pp. XIV-XV.

⁵ CLAVERO, Bartolomé, «Tutela administrativa o Diálogos con Tocqueville», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 24, 1995, pp. 419-468.

cias» debían dar cuenta de todas esas materias a los ministros de la Sala de Gobierno del Consejo Real de Castilla, quienes a la sazón eran los superintendentes de unos partidos en los que parecía estar dividido el reino. La vía eran los fiscales del consejo, «por cuya mano llega(ban) sin demora los informes a los ministros superintendentes»⁶, y la predominancia del principal de los sínodos de la monarquía en este *Gobierno de los pueblos* se presentaba así siguiendo la estela de la jurisprudencia del propio consejo:

«Este tribunal es el Supremo de toda la nación, es el más antiguo, es verdaderamente el Consejo del Rey, el único centro en que se tratan y deciden las materias universales de Justicia, Gobierno, Estado y Guerra. Es el alma del gobierno del Rey, fuente de sus resoluciones y el origen de la jurisdicción real ordinaria, de la que han dimanado y dimanarán las demás jurisdicciones privilegiadas [...] siempre ha sido y es el último término a que estos aspiran y como a tal han ascendido siempre y ascienden en el día los Ministros de los demás consejos, por ser el Supremo de todos ellos, y el que supone más méritos y dignidad en sus ministros. Por esta razón todos han solicitado ansiosamente disfrutar de sus honores y antigüedad»⁷.

La obra de Ortiz de Zúñiga acogía una imagen del Consejo Real que, por más que sobre-representara la influencia de la jurisdicción ordinaria en el gobierno de los pueblos y, en consecuencia, también sobre-dimensionara la posición de esa corporación, desde luego era representativa de un modelo de articulación tradicional del gobierno de la monarquía que todavía en el verano de 1832 no parecía reducirse a una simple aspiración de desorden reaccionario⁸. Precisamente, la elección del tratado como puerta de entrada a esta fase del estudio tiene la finalidad de funcionar como una suerte de rescate de esa segunda postura. El estado del aparato institucional de la monarquía en la segunda de las restauraciones que protagonizó Fernando VII ha sido habitualmente examinado en clave de caldo de cultivo necesario para que con posterioridad se pudiera levantar, sobre los intentos de reforma que protagonizaron los realistas moderados concentrados en torno al ministerio de Hacienda, el departamento ministerial naturalmente encarga-

⁶ ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, y HERRERA, Cayetano de, *Deberes y atribuciones...*, cit., pp. 11-12.

⁷ La primacía del consejo era algo que el mismo predicaba de sí en múltiples pronunciamientos, sobre todo cuando se encontraba, como en el caso con el que se ha ejemplificado, sin muchas más vías para tratar de imponerse que la de elevar una consulta de oficio a S. M., (*AHN, Consejos*, leg. 6089, consulta de 28 de febrero de 1825, *apud*, PUYOL MONTERO, José María, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1992, pp. 516-517).

⁸ LUIS, Jean-Philippe, «El absolutismo y la cuestión del territorio durante las restauraciones (1814-1833)», en Beramendi, Justo, y Veiga, Xosé Ramón (eds.), *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2014, pp. 93-116.

do de propagar las bondades de la «ciencia de la administración». Menos atención se ha prestado, por el contrario, a analizar las posturas y propuestas de aquellos que durante buena parte de esa segunda restauración pugnarón con los reformistas por mantener las lógicas de gobierno *desordenadas* o *confundidas*. De hecho, la línea de lectura unidireccional ha llegado hasta tal punto que, si por las reediciones selectivas de memorias y tratados fuera, estos *Deberes y atribuciones* de Ortiz de Zúñiga hubieran quedado irremediabilmente sepultados entre las famosas exposiciones «administrativas» de Burgos (1826) o de Sainz de Andino (1829) y sus mucho más convenientes *Libro de Alcaldes y Ayuntamientos* (1841) y *Elementos de derecho administrativo* (1842 y 1843)⁹.

No obstante todo lo dicho hasta aquí, a nadie se le ha escapado que lo que realmente caracterizó los últimos *coletazos* del reinado de Fernando VII fue precisamente la conflictividad registrada entre esos dos grupos de personalidades que situados en las inmediaciones del trono y parapetados en diferentes cuerpos y oficinas trataron de liberar al reino de todos sus males proponiendo distintas vías para hacerlo posible. La pugna entre modelos fue reflejo de una compleja realidad en la que se entremezclaron argumentos fuertemente ideologizados con propuestas concretas sobre la manera en que debía constituirse el gobierno de la sociedad o de la república¹⁰. A continuación, los analizaré por separado para profundizar en sus postulados, al mismo tiempo que trataré de localizar sus puntos de fricción, convencido como estoy de que ambas cuestiones ayudan a identificar el lugar que ocuparon los consejos de la monarquía católica justo antes de la muerte de su último valedor absoluto.

⁹ La exposición que Javier de Burgos elevó a Fernando VII en 1826 desde París fue reproducida en MESA SEGURA, Antonio, *Labor administrativa* de Javier de Burgos, Madrid, IEAL, 1946. La que aquí se utilizará, por el contrario, es la contenida en su obra póstuma: BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, tomo I, Madrid, 1850. La exposición de Sainz de Andino ha sido doblemente reproducida. La primera con preámbulo de Federico Suárez en Pedro Sainz de Andino. Escritos, Documentos del Reinado de Fernando VII, tomo V, vol. II, Pamplona, 1968. La segunda en la ya citada GARCÍA MADARIA, José María (intr. y n.), *El pensamiento administrativo...*, cit. Por último, las referencias a las obras de Ortiz de Zúñiga que han gozado la suerte de una reedición contemporánea son: *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, tomos I y II, Granada, 1841; reeditada con estudio preliminar de Alejandro Nieto (ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, *El libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos* (1841), Madrid, IEAL, 1978) y *Elementos de derecho administrativo*, tomos I, II y III, Granada, 1842-1843; reeditada con estudio preliminar de Carlos Carrasco Canals (ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, *Elementos de derecho administrativo* (1842-1843), Madrid, INAP, 2002).

¹⁰ Para una buena síntesis del realismo, como cultura política plural, y de sus tensiones: LUIS, Jean-Philippe, «La construcción inacabada de una cultura política realista», en Cabrera, Miguel Ángel, y Pro, Juan (coords.), *La creación de las culturas políticas modernas, 1808-1833*, Zaragoza, Marcial Pons, 2014, pp. 319-345.

2. LA MIRADA HACIA *EL INTERIOR* DEL REINO: PROPUESTAS ILUSTRADAS DE ARTICULACIÓN DEL GOBIERNO DE LA MONARQUÍA

2.1 *Los realistas moderados ante el colapso de la monarquía absoluta*

La situación de quiebra permanente que arrastró la monarquía, al menos a partir de la primera restauración absolutista, es algo de sobra conocido desde los importantes trabajos de Josep Fontana al principio de la década de los setenta del siglo pasado¹¹. De poco sirvieron para remediarla, afirma esta historiografía, los diferentes planes y proyectos de reforma que de manera más o menos innovadora se intentaron introducir en aquel primer viaje a «en medio del tiempo». Entre los diferentes motivos del fracaso protagonizado por la famosa reforma de Garay estuvo la llegaba, tras el pronunciamiento de Riego, de una nueva experiencia constitucional cuya reforma fiscal también naufragó junto al resto de propuestas de aquellas malogradas Cortes¹².

Nada hacía presagiar que, cuando el realista moderado López Ballesteros tomó las riendas de la secretaría del despacho de Hacienda, estuviera en sus manos –y en las de otros ilustres realistas moderados y antiguos afrancesados que desde el principio lo rodearon– ejecutar una recuperación satisfactoria del maltrecho Tesoro real¹³. Para empezar, porque, si acaso, la situación había empeorado. A la confirmación de la pérdida de la práctica totalidad de las colonias se unía la urgencia que los apremiaba en la solicitud de un empréstito con el que

¹¹ Me refiero a la que fue su tesis doctoral, publicada algo después como monografía (FONTANA, Josep, *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820). La crisis del Antiguo régimen en España*, Barcelona, Ariel, 1971) y a su siguiente trabajo: FONTANA, Josep, *Hacienda y Estado en la crisis final del antiguo régimen español: 1823-1833*, Madrid, IEF, 1973 (aunque aquí se citará su tardía segunda edición de 2001). También son fundamentales para las líneas que siguen: LUIS, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire. Épuration et modernisation dans l'Espagne de la fin de l'Ancien Régime*, Madrid, Casa de Velázquez, 2002; y COMÍN COMÍN, Francisco, *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, vol. I, Madrid, IEF, 1988.

¹² Para la reforma y su fracaso: FONTANA, Josep, *La quiebra de la monarquía absoluta...*, cit., y más recientemente, HERNÁNDEZ ANDREU, Juan, *Orígenes de la fiscalidad contemporánea en España. La reforma de Garay (1817-1818)*, Madrid, Delta, 2008. Una mirada sobre la reforma hacendística en tiempos constitucionales gaditanos, aunque no en los del trienio, en LÓPEZ CASTELLANO, Fernando, *Liberalismo económico y reforma fiscal. La contribución directa de 1813*, Granada, Universidad de Granada, 1995; y también más recientemente: LÓPEZ CASTELLANO, Fernando, «De las arcas reales a las arcas de la nación. El presupuesto y la contabilidad pública como valedores frente a la arbitrariedad gubernamental», en *Revue d'histoire des comptabilités*, 3, 2012.

¹³ La lista de los «hombres de la Hacienda» a los que me refiero es muy fácil de seguir en LUIS, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire...*, cit., pp. 207-217. De entre todos ellos destacaba José López Juana Pinilla, antiguo afrancesado que se desenvolvió en aquella década como Director general de Rentas y cuyas propuestas de reforma siempre han sido consideradas claves por Fontana. Aquí también se convertirá en protagonista por las razones que algo más adelante se verá, y que no coinciden exactamente con las de FONTANA (FONTANA, Josep, *De en medio del tiempo: la Segunda Restauración Española, 1823-1834*, Barcelona, Crítica, 2006, p. 148).

asumir, entre otros gastos, el del despliegue de las tropas que comandadas por el duque de Angulema habían desbaratado el nuevo intento constitucional¹⁴. Además, en un gobierno que echaba a andar con evidentes –y mal vistos– elementos moderados, las dificultades a la hora de trazar un plan de hacienda con el que intentar revertir la muy preocupante situación de las arcas de la corona no hacían más que incrementarse¹⁵.

Ante esta situación escasamente halagüeña, nadie ha dudado en reconocer el empeño que desde el departamento de Hacienda se puso en hacer funcionar la máquina del fisco con las pocas herramientas culturales disponibles¹⁶. Así, los primeros años de la restauración transcurrieron entre una inicial reordenación del ramo a partir de la situación anterior, la recuperación de antiguas contribuciones (como fue el caso de la de paja y utensilios) y la introducción de nuevas rentas como la del estanco del bacalao¹⁷. Eran medidas todas ellas dirigidas a favorecer el aumento de los ingresos, y evidenciaban en todo momento que partían de un núcleo de empleados muy experimentados en trabajar con esos complejos mimbres hacendísticos¹⁸.

¹⁴ De hecho, las dificultades para encontrar empréstitos se agravaron a raíz del no reconocimiento de la deuda exterior de las Cortes (FONTANA, Josep, *Hacienda y Estado...*, cit., pp. 129 ss.), lo que llevó a los hombres de López Ballesteros a hacer operaciones con personajes tan fraudulentos como Alejandro Aguado (FONTANA, Josep, *De en medio del tiempo...*, cit., pp. 306-307). Para un estudio más reciente de este personaje: LUIS, Jean-Philippe, *Livresse de la fortune. A. M. Aguado, un génie des affaires*, París, Payot, 2009.

¹⁵ La suerte «moderada» de una parte importante del gabinete de principios de diciembre de 1823 la rastrea Fontana en las presiones que las potencias benefactoras de la restauración vinieron ejerciendo sobre el propio Fernando VII (FONTANA, Josep, *De en medio del tiempo...*, cit., pp. 126-130). Entre las dificultades para la puesta en marcha de las reformas es necesario resaltar aquella que, por otro lado, vertebraba buena parte del importante estudio de Jean-Philippe Luis que ya ha sido citado, la de la purificación a la que fueron sometidos buena parte de los empleados de todos los ramos de la monarquía. Sobre el efecto concreto de esta «épuration» en la marcha de la Hacienda: LUIS, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire...*, cit., pp. 193-198. No me resisto a apuntar aquí, habida cuenta de que el propio autor recogía las dificultades encontradas para localizar esas purificaciones en Hacienda (*ibid.*, p. 350), el rastro que en mis investigaciones he hallado del proceso de purificación de «intendentes que en 1820 continuaron u obtuvieron destino por el gobierno constitucional» en AGI, Indiferente general, leg. 3129.

¹⁶ En términos muy similares ha reflexionado: LUIS, JEAN-PHILIPPE, «La realidad es tozuda. Las contradicciones del absolutismo restaurado frente a la cuestión de la Hacienda», en Rújula, Pedro, y Solans, Javier Ramón (eds.), *El desafío de la revolución. Reaccionarios, antiliberales y contrarrevolucionarios* (siglos XVIII y XIX), Granada, Comares, 2017, pp. 51-65, p. 52. Una defensa clara del innegable empeño de Ballesteros en: FONTANA, Josep, *De en medio del tiempo...*, cit., p. 151.

¹⁷ Todas estas medidas por extenso en: FONTANA, Josep, *Hacienda y Estado...*, cit., pp. 55-80.

¹⁸ El extremo del sistema inicial de Hacienda de 1824 que mayor éxito tuvo, llegando a trascender la última experiencia absolutista, fue el relativo al arreglo administrativo del ramo, es decir, el que reestructuró la forma y disposición de las instituciones que conformaban esa jurisdicción, así como buena parte de sus funciones de gestión. A los efectos aquí relevantes, no carece de importancia señalar que detrás de la «Instrucción general para la dirección, administración, recaudación, distribución y cuenta de la Real Hacienda» publicada en 3 de julio de 1824 y dirigida a articular este extremo del sistema, se hallaba la figura del antiguo afrancesado que ya ha sido presentado: José López Juana Pinilla (FONTANA, Josep, *Hacienda y Estado...*, cit., 77).

Además, como Jean-Philippe Luis ha sintetizado recientemente, en paralelo a ese proyecto de aumento de ingresos iba ligado un plan de racionalización del ramo de Hacienda que introdujo novedades capitales como la creación de un Tribunal de Cuentas o la elaboración del primer presupuesto de la monarquía¹⁹.

Más allá de los cálculos concretos en torno a la mayor o menor reducción del desequilibrio fiscal que con estas medidas se produjo²⁰, para lo que aquí interesa, del propio tono de profecía autocumplida que se le está dando a estas líneas parece poder derivarse que la Hacienda real encaró la segunda mitad de la década de los veinte del siglo XIX encontrándose en una situación que, cuanto más se agravaba, más requería de actuaciones que se salieran de los estrechos marcos contrarrevolucionarios en los que se veían reclusos los directores generales y empleados principales de esta jurisdicción. Y es que fue precisamente en el contexto de más absoluta quiebra de las arcas reales que vivió la monarquía en la segunda mitad de los años 1820 cuando, descartadas cualesquiera otras alternativas, desde ese grupo de moderados se desafió la lógica jurisdiccional que hacía autónomos y autosuficientes a cada uno de los ramos de la monarquía proyectando dos medidas de lo más rupturistas. La doble ruptura de «membranas jurisdiccionales» que acabó proponiendo el ministerio de Hacienda pasaba por «mirar hacia el interior del reino» y centralizar todos los fondos del mismo, y en sí suponía una superación de la noción de «lo administrativo» imperante en el momento: aquel campo que tenía que ver con la forma, disposición y función de las oficinas encargadas de llevar a cabo la gestión económica de un determinado ramo²¹.

2.2 *Pedro Sainz de Andino: un jurista al servicio de la Real Hacienda*

El primero que introdujo una larga reflexión sobre la conveniencia de designar a un tipo de experiencias ajenas a las prácticas de las oficinas reales como

¹⁹ La síntesis de Luis, bien de sus propios trabajos (Luis, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire...*, cit.,) o de otros, como el ya conocido Fontana, Josep, *Hacienda y Estado...* cit., en Luis, Jean-Philippe, «La realidad es tozuda...», cit., pp. 58-60.

²⁰ Para atender a este y otros extremos relacionados con la buena ventura de las medidas introducidas hasta la reforma de 1845 es especialmente ilustrativo: Comín Comín, Francisco, *Hacienda y economía...*, cit., pp. 83-135.

²¹ De hecho, todavía aquí se reservaba la mayúscula inicial para nombrar al tipo de oficina real que cumplía una función que podía integrar desde la dirección a la intervención y que seguía desempeñándose de una forma muy similar a la que Ángel Antonio Henry describiera más de veinte años antes (Henry Veira, Ángel Antonio, *El oficinista instruido o práctica de oficinas reales* (1815), Madrid, CEPC, 2000). La indeterminación de la fecha en la que poder situar la descripción del funcionamiento de las oficinas reales que hacía Henry Veira proviene precisamente de que la publicación de esta obra fue póstuma y llevada a cabo por su hijo Ricardo Joaquín Henry. No obstante, en el prólogo que José María Mariluz Urquijo dedicó a la obra se hallan argumentos para localizar la elaboración más cercana al final del siglo XVIII que al convulso periodo inaugurado en 1808 (*ibid.*, pp. XXIX-XXX).

«administración civil o pública» fue el versátil jurista Pedro Sainz de Andino²². Este antiguo afrancesado, con su *Exposición a SM sobre la situación política del reino y medios de restauración* de 1829, se adelantó un año a la primera intención seria que, protagonizada por el grupo de afines al ministro de Hacienda del que llegó a formar parte, pretendió establecer una nueva secretaría de Estado dotada con unas características muy concretas y en buena medida inspiradas en el camino que marcó el alcaláino²³.

La referencia a su condición de jurista no es baladí. Muy al contrario, resaltar esto busca señalar un punto de partida determinado: Sainz de Andino sabía que lo que estaba proponiendo comportaba una gran transformación institucional. No hay más que atender a la manera en que el flamante fiscal del Consejo de Hacienda estructuraba el índice de contenidos de la *Exposición* para medir la intensidad del giro que traía consigo la nueva mirada hacia un interior del reino tan fraccionado que como tal no existía²⁴:

«Primero. De la administración de justicia civil y criminal; Segundo. De la administración civil o pública del Reino; Tercero. De la administración económica del Reino, o sea, la creación, recaudación e inversión de las Rentas de la Corona [...]»²⁵.

²² Todavía hoy sigue siendo una buena forma de acercarse a la figura de este jurista el completo estudio preliminar que Federico Suárez y Ana María Berazaluze introdujeron en el primer volumen de los tres que dedicaron a reproducir documentos elaborados por Sainz de Andino durante el reinado de Fernando VII (SUÁREZ, Federico, y BERAZALUZE, Ana María, *Pedro Sainz de Andino. Escritos, Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo V, vol. I, Pamplona, 1968). Es mucho más reciente la obra: GARCÍA GIMÉNEZ, Rosario, *Pedro Sainz de Andino. Vida y Obra*, Madrid, Senado, 2002.

²³ Esta que se cita es la famosa exposición «administrativa» doblemente reproducida en el siglo XX: García Madaria, José María (intr. y n.), *El pensamiento administrativo...*, cit., pp. 55-268, y SUÁREZ, Federico, *Pedro Sainz de Andino. Escritos...*, vol. II, cit. La designación que eligió Sainz de Andino en ella para referirse a la secretaría de Estado que se antojaba necesaria fue «Ministerio de la administración interior», (SUÁREZ, Federico, *Pedro Sainz de Andino. Escritos...*, vol. II, cit., pp. 94-95). Justo el día antes de que firmara y elevara esta exposición al monarca, el 21 de julio de 1829, había prestado juramento como fiscal del Consejo Supremo de Hacienda, dejando así atrás su anterior destino como intendente de provincia de segunda clase (SUÁREZ, Federico y BERAZALUZE, Ana María, *Pedro Sainz de Andino. Escritos...*, vol. I, cit., p. 49).

²⁴ El «interior del Reino» se hallaba todo lo fragmentado que la malla de corporaciones –territoriales y no solo– en pie todavía permitía. Esta característica antropología política tradicional, que seguía teniendo a la corporación como unidad de medida del orden y que, por tanto, dificultaba modelos teóricos que planteaban disoluciones en su seno, se abordará en mayor profundidad *infra* Cap. 1, 3, pp. 59-70. Baste ahora con la llamada de atención que, como la idea misma, bebe de trabajos ya citados: CLAVERO, Bartolomé, «Tutela administrativa o Diálogos con Tocqueville», cit., y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «De la pluralidad de fueros al fuero de la administración», cit., pp. 259-260.

²⁵ El índice se completaba con las materias relativas a *la organización, régimen y administración de las fuerzas militares de tierra y mar, y las que tenían que ver con la política exterior conveniente a las relaciones del reino con las potencias extranjeras* (SUÁREZ, Federico, *Pedro Sainz de Andino. Escritos...*, vol. II, cit., pp. 7-9). A la tercera de las secciones, la que Sainz de Andino denominaba «administración económica del Reino», se atenderá *infra* Cap. 1, 2, 3, pp. 49-53. Esta era la

Como solía suceder con las exposiciones o tratados que describían el «Gobierno» por medio de sus instituciones y atribuciones, la secuencia de presentación de las materias no era casual, sino que más bien venía a establecer un orden de prelación entre ramos. Y al mismo se adaptaba Sainz de Andino respetando la primacía de la administración de justicia, aunque justo a continuación le introdujera la principal novedad del esquema. La declaración expresa de capitalidad de la justicia funcionaba de amortiguador de una presentación de materias y transformaciones lo suficientemente densa como para evidenciar que, en realidad, se entendía como principal ese segundo conjunto de materias. Así, aunque comenzara su exposición con el esperado «(l)a justicia, Señor, debe ser el primer objeto de la atención y solicitud del Gobierno»²⁶, llegando el punto de la exposición dedicado a la «administración civil o pública», no dudaba en señalar que:

«aunque sea la menos conocida, es sin disputa alguna la más importante de todas porque es foco común de todas las operaciones del Gobierno, y es el laboratorio general donde se preparan todos los materiales que luego se aplican y utilizan en sus diferentes secciones, y esta es la razón por que es tan común que se la confunda con todas ellas, y que cuando no está bien destinada, ni organizada, se la encuentra esparcida, perdida, confundida y esterilizada entre todas las demás, que es lo que precisamente sucede entre nosotros, donde ni aún existe un centro de unidad en que se enlacen y reciban un impulso uniforme y regular las infinitas ramas que pertenecen a este, que es el verdadero árbol de la vida política de cada nación»²⁷.

El párrafo reproducido encierra muchos matices que permiten valorar el grado de madurez de la propuesta de Sainz de Andino. La centralidad que el jurista gaditano le otorgaba a esa «administración civil o pública» en el *Gobierno* se entremezclaba con la consciencia no confesada de que la misma representaba algo nuevo que había que organizar. Precisamente en la ausencia de planteamiento sobre cuál debía ser la ramificación del modelo residía el punto de aparente impericia que va a caracterizar esta primera oleada de memorias pidiendo la erección de un «Ministerio del Interior». Y es que cuando se acude al apartado que la exposición dedicaba a *la organización de las Autoridades administrativas* se comprueba cómo para estas primeras formulaciones lo que menos problema suponía era el despliegue territorial de los jefes

que mejor se adaptaba al sentido «administrativo» habitual hasta aquella fecha y por eso su contenido en sí, ese que Sainz de Andino tuvo que especificar para explicarse, no reputaba una novedad que subrayar ahora. Caso distinto ocurriría con su nombre, cuestión que muy posiblemente estuvo detrás de la aclaración, y sobre la que precisamente se volverá también *infra* Cap. 1, 2.3, pp. 54-57.

²⁶ SUÁREZ, Federico, *Pedro Sainz de Andino. Escritos...*, vol. II, cit., p. 28.

²⁷ *Ibid.*, p. 72.

y autoridades que debían ejercitar las especiales atribuciones de la administración civil en las diferentes provincias:

«no se ha de creer [...] que se deben aumentar el número de los empleados, ni gravarse al Estado con nuevos gastos, porque los agentes indispensables de la administración civil están ya establecidos a la excepción del Ministerio y solo es necesario organizar y regularizar sus funciones»²⁸.

2.3 *El Ministerio del «Fomento Interior» del Reino: un proyecto frustrado*

Fue en el contexto generado a partir de esta famosa exposición y de otra no menos célebre, esta vez auspiciada por el propio ministro López Ballesteros, que el monarca se resolvió a crear por medio de un decreto autógrafo de 5 de noviembre de 1830:

«un Ministerio del Interior con las atribuciones que le son propias; y que se reúna y concentre en el Ministerio de Hacienda la administración y contabilidad de todas las contribuciones, rentas, impuestos, fondos y arbitrios de cualquier especie que sean, que estuvieren hasta ahora al cargo de los diferentes Ministerios»²⁹.

²⁸ SUÁREZ, Federico, *Pedro Sainz de Andino. Escritos...*, vol. II, cit., p. 105. Otra cuestión que también se comprueba es hasta qué punto muchos extremos de estas propuestas contaban con fuertes influencias, cuando no constituían directamente copias, de normativa y doctrina francesa. Para este apartado de la propuesta en concreto, el de *la organización de las Autoridades administrativas*, se pueden rastrear algunas similitudes con instituciones características de la Francia de la Restauración y cuya incorporación en estas exposiciones llamaba la atención por lo forzado de su introducción en un paisaje institucional tan diverso: «El Consejo de Administración [...] no haría más que reemplazar la Junta de Comercio y Moneda, cuyo restablecimiento y reorganización se reserva V. M. cuando incorporó provisionalmente sus funciones al Consejo de Hacienda», (SUÁREZ, Federico, *Pedro Sainz de Andino. Escritos...*, vol. II, cit., pp. 105-106). Sobre otro aspecto que también se adivinaba en esta propuesta, el de la falta de conflictos de cara a la reorganización institucional que parecía plantear el Consejo de Hacienda, se volverá *infra* Cap. 1, 2.3, pp. 58 y 59.

²⁹ *Actas del Consejo de Ministros*. Fernando VII, tomo V (1830), Ministerio de las relaciones con las Cortes y de la secretaría del Gobierno, 1992, p. 293, sesión del día 6 de noviembre de 1830. Continuaba la reproducción del real decreto: «Hazlo saber al Consejo de Ministros para que en el preciso término de ocho días me proponga el proyecto de Decreto consiguiente a esta Mi soberana resolución, señalando en él las funciones peculiares de cada una de las seis Secretarías del Despacho, que ha de haber en lo sucesivo. Expónganme igualmente las personas capaces de desempeñar el nuevo Ministerio. = Rubricado de Vuestra Real Mano». Con respecto a la autoría de la *Mínuta de una Exposición a S. M. el Rey por su Ministro de Hacienda don Luis López Ballesteros en 10 de octubre de 1830, proponiendo la creación de un Ministerio del Interior y algunas importantes mejoras en Hacienda*, rótulo este que aparece en la carpeta que contiene la memoria por ello atribuida a López Ballesteros, Federico Suárez albergaba dudas que lo hacían considerarla más próxima a la pluma de Sainz de Andino que a la del propio ministro. (SUÁREZ, Federico, *Pedro Sainz de Andino. Escritos, Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo V, vol. III, Pamplona, 1969). Estas se basaban en que en su hoja de servicios (en *AHN, FFCC-Hacienda*, leg. 3084, exp. 53) el propio Sainz de Andino se atribuía el mérito de haber elaborado las Exposiciones del Ministerio que habían causado el decreto autógrafo. En este sentido, Suárez apuntaba a evaluar el estilo de la exposición «administrativa» de 1829 para terminar de convencerse. Es precisamente este ejercicio

Del escueto fragmento del decreto que se reproduce es fácil destilar la importancia que se otorgaba al ramo de la Hacienda en la reestructuración institucional ordenada. La implantación del «Ministerio del Interior» que la disposición regia anunciaba era una de las dos últimas balas que le restaban al sufrido departamento de Hacienda para tratar de remontar una situación que se hacía realmente insostenible, siendo así que esta circunstancia había de dejar una fuerte impronta en el modo en que se propuso la introducción de la «administración civil o pública» en el reino³⁰.

El ministro *bacalao*, como despectivamente se conocía a López Ballesteros en un punto en que las diferencias entre realistas eran ya muy marcadas, se afanaba en señalar que buena parte de los problemas a los que se tenía que atender sin demora traían causa de la forma tan deficiente en que se había vehiculado el «gobierno civil y político de los pueblos» hasta ese momento³¹. La solución a este desaguado que había lastrado por siglos a la monarquía, dirían los moderados,

el que me proporciona el primer argumento para desconfiar de esa atribución interesada de Sainz de Andino. La sensibilidad jurídica que se ha advertido en esa exposición desaparecía tanto en la minuta de López Ballesteros como en la otra «nota propugnando la creación de un Ministerio del Interior» que siendo anónima también era situada por Suárez entre esas exposiciones desencadenantes del decreto de las que Sainz de Andino reivindicaba su autoría, (SUÁREZ, Federico, *Pedro Sainz de Andino. Escritos...*, vol. III, cit., p. 13). Además, no sería tampoco la primera vez que Sainz de Andino trataba a posteriori de magnificar su influencia para obtener la gracia del soberano, como prueba el hecho de que en una exposición elevada a Fernando VII el 14 de noviembre de 1832, justo después de los «sucesos de la Granja», hablara del «plan de organización ministerial que para las seis Secretarías del Despacho form(ó) de Real orden de noviembre de 1830» cuando en realidad esa real orden había sido dirigida a López Ballesteros como ministro y era este quien le había encargado la elaboración, (SUÁREZ, Federico, *Pedro Sainz de Andino. Escritos...*, vol. III, cit., p. 100; y *AGP, Reinados, Fernando VII*, 5, exp. 1, 5, «Carta de Sainz de Andino a S. M. fechada en 21 de noviembre de 1830»).

³⁰ En realidad, también hubo otros tipos de propuestas para introducir esa «administración civil o pública», pero han pasado más desapercibidas. No hay más que comparar el inicio de la «nota propugnando la creación de un Ministerio del Interior» que se ha citado anteriormente con otro de los proyectos de ministerio del Interior anónimos que también se conserva en el Archivo General de Palacio para apreciar esta diferencia que pone en el centro al ministerio de Hacienda. Mientras que esa nota comenzaba pronunciándose sobre la administración de la real Hacienda y cómo era menester que todas las rentas del Estado confluyeran en el ministerio de Hacienda como centro mismo de aquel, el «proyecto de un Ministerio del Interior» que elevaba «un Abogado que lo es de su Rey» proponía tras un recorrido histórico la organización de ramos y autoridades que, de nuevo mirando a Francia —«la Nación que está mejor administrada en el mundo»—, convendría introducir para alcanzar un ministerio del Interior desde el que extender el resto del plan (*AGP, Reinados, Fernando VII*, 5, exp. 8 y exp. 3).

³¹ *La Minuta de una exposición dirigida a S. M. el Rey por su Ministro de Hacienda Don Luis López Ballesteros...* en *AGP, Reinados, Fernando VII*, 5, exp. 3. Con el apelativo *Bacalao* se refería el ultra Arias Teijeiro en diversos pasajes de su conocido diario a un López Ballesteros que nunca salía bien parado: «El enjuague descubierto en París debe tenerlos poco contentos; ¡qué ignominial! Todos hablan de esto, y dan por caído a Bacalao...» [BERAZALUCE, Ana María (intr. y n.), *Arias Teijeiro. Diarios (1828-1831), Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo III, vol. I, Pamplona, 1966, p. 171, 26 de junio de 1829].

la tenía el monarca ante sí y en el interior de la jurisdicción de Hacienda, ya que para articular su propuesta «no era necesaria otra determinación que declarar a los Intendentes jefes de la administración civil con las atribuciones de tales»³². Así, entre las voluntariosas miras por mejorar la salud del erario y la aparente inexperiencia de no proponer una autoridad administrativa provincial específica, asomaba una intención difícil de ocultar: la que tenía que ver con la búsqueda del control por parte del ramo de Hacienda de ese «Interior» a salvo de fragmentaciones corporativas que se estaba imaginando.

Poco tardaron desde el bando opuesto en desbaratar los planes que se elevaban desde Hacienda. Con ocasión de la citación que a los miembros del Consejo de Ministros se hacía en la segunda parte del decreto autógrafo para que propusieran «las funciones peculiares de cada una de las seis Secretarías del Despacho que debe haber en lo sucesivo», los miembros «menos moderados» del gabinete, el ministro de Estado –González Salmón– y el de Gracia y Justicia –Tadeo Calomarde–, dieron con su cuidadosa y progresiva oposición un vuelco total al asunto. En apenas días se había pasado de discutir cómo se debía instituir el ministerio, punto ya decretado, a argumentar sobre «la oportunidad de la creación de un nuevo Ministerio para los negocios interiores del Reino» y de los posibles inconvenientes que de aquella creación se podían derivar.

El vuelco fue progresivo porque se llevó a cabo en varias fases. En primer lugar, en la propia sesión del Consejo de Ministros de 6 de noviembre en que se dio lectura del decreto autógrafo, se adoptó un acuerdo que dilataba el plazo de 8 días que tenían en un principio los ministros para conformar el proyecto de decreto de distribución definitiva³³. Con esta pequeña variación se comenzó a desatender lo resuelto por el monarca, dándose un paso más en este sentido justo al día siguiente, cuando también en Consejo de Ministros se acordó que:

«cada uno de los Señores Secretarios del Despacho respectivamente forme por sí e instruya el expediente oportuno sobre las funciones peculiares de su Ministerio, proponiendo y señalando los Asuntos y negociados que [...] deberán correr en adelante a cargo del Ministerio del Interior»³⁴.

Este segundo acuerdo fue aprovechado por González Salmón y Calomarde para adelantarse y proponer en sus respectivas memorias la distribución ministerial completa que resultaría de la innovación, no sin antes llamar la atención del monarca sobre las terribles consecuencias que sufriría el reino de llevarse a cabo³⁵. De esta forma, cuando en las sesiones de los días 5 y 6 de diciembre se procedió a dar lectura a las diferentes memorias, los dos ministros ya habían

³² SUÁREZ, Federico, *Pedro Sainz de Andino. Escritos...*, vol. II, cit., p. 106.

³³ *Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo V (1830), cit., pp. 291-292.

³⁴ *Ibid.*, p. 295, el subrayado es de la propia acta.

³⁵ Ambas memorias en *AGP, Reinados, Fernando VII*, 5, exp. 4.

manifestado de manera muy clara una posición contraria que además consiguieron que se recogiera para elevarla textualmente a S. M. La respuesta de Fernando VII, que mandó a los otros tres secretarios del despacho a extender los proyectos completos, se hacía cargo del giro en la cuestión puesto que ya mandaba que se pronunciaran sobre la oportunidad o no de las reformas³⁶. Así las cosas y en inferioridad en el Consejo de Ministros, estos dos personajes se las ingeniaron para que el rey ordenara elevar el expediente al Consejo de Estado en la sesión del Consejo de Ministros del 1 de enero de 1831. Y no se piense que este trámite fue algo pacífico. En esa última sesión que acogió la discusión de la reforma, Salazar y Zambrano se volvieron a ratificar en todo lo que habían expuesto en sus memorias³⁷, conviniendo que solo «la parte menos ilustrada de la nación» podría oponerse. Frente a López Ballesteros, que volvió a acentuar que la reforma era el «único medio» que podía adoptarse para mejorar la Hacienda, González Salmón y Calomarde, buscando abiertamente la suspensión de la aplicación de las medidas, propusieron ese «pase» del negocio al Consejo de Estado impidiendo así que los otros ministros se pudieran oponer, ya que formalmente no cabía tal posición ante una propuesta que significaba elevar el asunto al primero de los sínodos de la monarquía. Con todo, los tres ministros mostraron tímidamente su contrariedad declarando que, aunque no se oponían, tampoco la proponían³⁸.

Independientemente de los fundamentos alegados para defender la oposición, cuestión que será examinada más adelante³⁹, merece la pena seguir la suerte de este expediente de creación porque ayuda a dimensionar su naturaleza y a complejizar la interpretación de los conflictos desatados en torno a un punto tan capital para el diseño institucional de la monarquía como era la introducción de este nuevo ministerio. Además, debido a que la práctica totalidad de los acercamientos a este asunto se han llevado a cabo sobre la laboriosa reconstrucción documental elaborada por Federico Suárez, se ha tendido a dejar de valorar el nada despreciable sesgo interpretativo que introdujo este autor a la hora de explicar los acontecimientos⁴⁰.

³⁶ *Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo V (1830), cit., pp. 324-326, además del conocido López Ballesteros en Hacienda, se trataba del marqués de Zambrano en Guerra y del conde de Salazar en Marina.

³⁷ Ambas son localizables también en *AGP. Reinados, Fernando VII*, 5, exp. 4.

³⁸ Toda esta discusión velada en *Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo VI (1831), Ministerio de la Presidencia, 1993, pp. 3 y 4.

³⁹ *Infra* Cap. 1, 3, pp. 59-64.

⁴⁰ Sesgo que ha pasado inadvertido hasta el punto de que en ninguna de las múltiples elaboraciones que he consultado acerca de este conocido proceso frustrado de creación del ministerio se ha destacado la fuerza de esta reacción contrarrevolucionaria que consiguió oponerse obstruyendo la voluntad del último monarca «absoluto». Me refiero, entre otras, a: PUYOL MONTERO, José María, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, cit., pp. 434-464; LUIS, Jean-Philippe, *L'utopie*

Ejemplo de esto último era el detalle que he comenzado señalando. Entre cruces de exposiciones y memoriales, en los meses de noviembre y diciembre de 1830 se acabó desatendiendo la voluntad que Fernando VII había manifestado de manera meridianamente clara en su decreto autógrafo: «He resuelto crear un Ministerio del Interior». Y en este mismo sentido se dieron los primeros pasos en el Consejo de Estado a la llegada del expediente. Así, el acuerdo del consejo de 20 de enero de 1831 que pidió «el decreto autógrafo o copia autorizada de él», se puede concebir como el inicio de un proceso de interpretación de la voluntad de S. M. manifestada en el decreto, cuestión esta que desde luego no acercaba a la simple y llana puesta en marcha del ministerio que ordenaba la real resolución⁴¹. La peculiar mayéutica que tenía como último objeto impedir la materialización del real decreto seguiría ocupando a aquel consejo de altas dignidades durante varias sesiones más⁴², viviéndose en todas un ambiente muy tenso que Arias Teijeiro también recogió en sus diarios: «El Obispo de León lee su voto [...] Ballesteros, Zambrano, etc., trinaban: quisieron hablar; pero él les dijo que era tan Consejero del Rey como ellos»⁴³.

Elucubraciones aparte, lo que sí que finalmente quedó clara fue la victoria momentánea del sector de opositores a la «peligrosa innovación». Triunfo que, además, se terminó desplegando en dos fases. En primer lugar, porque consiguieron fijar en torno a la pregunta de si procedía o no la innovación, la votación que debía resolver el enfrentamiento. Y, en segundo lugar, y esto es algo que tampoco destacaba sintomáticamente Suárez, porque fue un empate en el número de consejeros a favor y en contra lo que supuestamente acabó inclinando el ánimo de S. M. hacia una decisión que se manifestó en una real orden dirigida por medio de González Salmón al Consejo de Estado: «No se vuelva a tratar más de la creación del expresado Ministerio».

La propia forma en que se recogía el resultado de la votación no dejaba tampoco dudas de hacia dónde se inclinaba un consejo que, y esto es muy ilustrativo, estaba presidido por el «Serenísimo Señor Infante Don Carlos». Así, quienes se pronunciaron «a favor» en la sesión del 14 de febrero en la que se realizó la votación lo hicieron de la inoportunidad de la creación del ministerio del Interior. Estos fueron los secretarios del despacho González Salmón y Calomarde, y los consejeros Infante Don Carlos (presidente), Leiva (secretario interino), Aznárez,

réactionnaire..., cit., pp. 198-217; FONTANA, Josep, *De en medio del tiempo...*, cit., pp. 303-307; PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación...*, cit., 27-31.

⁴¹ «Las actas del Consejo de Estado de 1831», en *AHN, Estado*, lib. 41 d.

⁴² Me refiero, entre otras, a la sesión del 3 de febrero en la que, tras comenzar a discutirse la cuestión a la luz de la lectura de las memorias de los ministros, se pidió que fuera remitida el acta de la sesión del Consejo de Ministros en que se acordó elevar la cuestión al de Estado (*AHN, Estado*, lib. 41 d).

⁴³ BERAZALUCE, Ana María (intr. y n.), *Arias Teijeiro. Diarios (1828-1831), Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo III, vol. III, Pamplona, 1967, p. 9.

García de la Torre, duque del Infantado y el Obispo de León. Por el contrario, en vez de «a favor» de la creación decretada por el monarca, quienes se pronunciaron en contra de la inoportunidad de la innovación fueron los secretarios del despacho López Ballesteros, marqués de Zambrano y conde de Salazar, y los consejeros Infante don Francisco, Castaños, marqués de Villaverde, Peralta y marqués de la Reunión⁴⁴. En la última sesión que se celebró al objeto de la «peligrosa innovación», esa de 23 de febrero que recogió Arias Teijeiro en sus diarios, se produjeron los últimos intentos del sector favorable al plan de Hacienda, que ya intuía su suerte, de tratar de salvar algún aspecto de las reformas. El pasaje que a este respecto destacaba Arias Teijeiro es tan divertido –y sintomático, pues ayuda a evitar idealizaciones– que no me resisto a extractarlo:

«El bribón de Castaños dijo al Infante que debía tratarse del segundo punto, del pase a Hacienda de todos los arbitrios. «Pero, replicó el Infante, si así fuese pasarían también los de Cruzada; y entonces no se darían las grandes comilonas que os da». Le tapó la boca»⁴⁵.

Otros datos y documentos relacionados «conspiran» para que se adopte una lectura en este sentido del momento. También los ponía sobre la mesa Suárez, pero, paradójicamente, no reparaba en la íntima ligazón que los podía relacionar con este contexto. Me estoy refiriendo a la constitución de una junta de jefes de Hacienda que, por real orden de 9 de enero de 1831, es decir, convocada por López Ballesteros, vio la luz con el objetivo de:

«saber con toda precisión el estado económico de la nación y los medios que podrán contarse para hacer frente a los gastos ordinarios y a los imprevistos que ocurran»⁴⁶.

Esa junta, que estaba encabezada por el Director general de Rentas, José López Juana Pinilla, fue además urgida en diversas ocasiones por López Ballesteros para que evacuara el informe que tenía encargado⁴⁷. Las fechas en las

⁴⁴ *AHN, Estado*, lib. 41 d.

⁴⁵ *Arias Teijeiro. Diarios (1828-1831)...*, vol. III, cit., p. 9. Por otro lado, fue en la sesión del 7 de marzo en la que se dio cuenta de la real orden comunicando la resolución de la que Arias Teijeiro ya se había hecho eco dos días antes: «Se rubricó ya el Decreto contra el Ministerio del Interior, con la coleta de que *Ballesteros dé cuenta de los productos de las rentas y de la inversión*» (*ibid.*, p. 21).

⁴⁶ La real orden de 9 de enero de 1831 que convocaba la junta en *AHN, Estado*, leg. 227, c.1, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión al frente de la Real Hacienda. Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo VI, vol. V, Pamplona, 1970, p. 11.

⁴⁷ Los avisos de López Ballesteros que urgían a la junta a «trabajar incesantemente y manifestar sin más demora al Ministerio de mi cargo el resultado de sus tareas» en 19 y 25 de enero, también en *AHN, Estado*, leg. 227, c.1, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., p. 11. Arias Teijeiro también recogió esta urgencia de López Ballesteros y los suyos: «Ballesteros llamó ayer a Burgos para que escriba otra *memoria* como la de marras. Apurados andan» [*Arias Teijeiro. Diarios (1828-1831)...*, vol. III, cit., p. 14, la cursiva es mía].

que la misma fue constituida bastan para intuir cuál pudo ser uno de los motivos que llevó al ministro de Hacienda a rodearse de sus jefes de Administración y requerir con tanta urgencia que se pronunciaran. Pero es que si además se atiende, después de la pausada lectura del «pesado escrito» que conformó el informe final de la junta de 28 de febrero –justo en los días en que debió recaer la real resolución que trataría de mandar al ostracismo al nuevo ministerio–, a la conclusión que al mismo se le daba y a lo sostenido por Pinilla o Victoriano Encina y Piedra en sus memorias particulares de 31 y 15 de enero respectivamente, este modo de entender, como muy «interiorizada», la visión reformista desde la Hacienda no hace más que ganar enteros. Así y aunque en el informe definitivo solo se señalaba, sin concretar, la absoluta necesidad de «las dos medidas cardinales de orden y fomento», en las memorias de los jefes citados se podía observar cómo se tenía por fundamental la creación de un «Departamento para que entienda y cuide exclusivamente del fomento de la riqueza general» o se hablaba abiertamente de lo mucho que convenía mantener a la jurisdicción ordinaria alejada de las medidas propuestas⁴⁸.

A pesar de que en las «alturas» del Consejo de Estado se permitieran seguir soñando con la travesía reaccionaria a «en medio del tiempo», la fatídica situación de la real Hacienda apremiaba de tal manera que desde el mismo seno de esa jurisdicción se redoblaron los esfuerzos para, desatendiendo la voluntad del monarca de mantener alejadas las reformas institucionales, impulsar nuevos intentos de transformación. La línea discursiva elegida en esta ocasión tenía muy poco de novedosa, y entroncaba con la designación que hacía Victoriano de Encina y Piedra del departamento que se necesitaba⁴⁹. De esta forma, por medio

⁴⁸ El informe definitivo de la junta o «pesado escrito», como lo denominaron los propios jefes de Hacienda, se halla en *AHN, Estado*, leg. 226, c. 2, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., pp. 12 y 85-156. La memoria particular de Encina y Piedra, quien sería el sucesor de Ballesteros al frente del Ministerio de Hacienda y, a la sazón, se convertiría en el primer encargado del departamento de Fomento que proponía, también se encuentra en *AHN, Estado*, leg. 226, c. 2, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., pp. 32-51. La desconfianza hacia la gestión administrativa que se pudiera llevar a cabo desde la jurisdicción ordinaria provenía netamente de la memoria particular de Pinilla. Este hacendista recordaba entre el respeto y la ironía cómo se las ingenió en 1799 el Consejo Real para llevar a cabo la ejecución de la cobranza de un subsidio extraordinario que, por hallarse extinguida para ese tiempo la dirección general de Rentas, acabó recalando bajo la jurisdicción de aquel. Para Pinilla, buena parte del fiasco que supuso la medida trajo causa de que «el Consejo Real [...] en medio de su notoria ilustración, tino y prudencia, no podía tener la práctica» que se requería en negocios de esa clase. Por eso, en el nuevo subsidio extraordinario que proponía, era especialmente importante que este estuviera, para las relaciones con los pueblos, a cargo de los intendentes con dependencia de la dirección general de Rentas, evitando así «que las Justicias cometan abusos». Toda la memoria particular de Pinilla en *AHN, Estado*, leg. 226, c. 2, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., pp. 71-76.

⁴⁹ Quizá esta sea la manera de designar al nuevo ministerio que mejor conectaba con la tradición ilustrada que, esquivando las dos experiencias constitucionales que ya se habían producido y los nombres a ellas asociados (Interior a la de Bayona y Gobernación a la gaditana),

del recurso a la «centralización del fomento de la riqueza», el informe de una nueva reunión de la junta de jefes y la última memoria ministerial que llegó a presentar López Ballesteros volvían a la carga planteando, de nuevo, las dos medidas que se requerían para la supervivencia de un ramo de administración económica que, recuérdese, era el tercero en la prelación de jurisdicciones que había introducido Sainz de Andino en su exposición⁵⁰.

Variado en ese punto el nombre del ministerio pretendido y presentada la cuestión de manera aún más astuta que en ocasiones anteriores, para estos jefes de Hacienda la vinculación entre el dominio centralizado del interior (o la unidad en el fomento de la riqueza) y la centralización total de fondos se planteaba como de tal intensidad en una situación tan crítica que no «podían» desagregarla:

«Mas el completo de la perfección de este sistema estriba en la centralización de todo lo concerniente al fomento de la riqueza [...] (y que sea este) obra de una mano y autoridad; no de autoridades y manos distintas como sucede en el día ofreciendo el raro y extraordinario resultado de que se traten y dirijan por Ministerios diversos objetos de una misma clase y circunstancias [...] Lo propio puede decirse de la instrucción pública, de las obras de utilidad general, y de todos los ramos que contribuyen al fomento y progresos de la riqueza de la Monarquía, que en vano se procurará así, y que solo se conseguirá centralizando y reuniendo aquel para perfección del sistema general de administración económica»⁵¹.

En realidad –y esto es capital–, la recuperación selectiva del «sistema de Administración general económico del Reino» partía de una maniobra mediante la cual los jefes de Hacienda jugaban con los dos sentidos de «administración» que se han señalado para sortear la prohibición de reformas institucionales. Nada

hundía sus raíces en programas y planteamientos de reforma sostenidos ya a finales del siglo XVIII por personajes como Campomanes, Jovellanos o Cabarrús (LUIS, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire...*, cit., p. 199, y PORTILLO, José María, «Del gobierno de la Monarquía al gobierno de la sociedad», cit., p. 550).

⁵⁰ *Supra*, Cap. 1, 2.2, pp. 45-48. El informe de jefes de Hacienda, que fueron reunidos de nuevo por la real orden de 22 de julio y tiene fecha de 3 de septiembre, se encuentra en *AHN, Estado*, leg. 226, c. 2, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., pp. 253-286, pero la parte que aquí interesa en pp. 276-283. La memoria ministerial de López Ballesteros de 24 de septiembre también en *AHN, Estado*, leg. 226, c. 2, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., pp. 287-341. Esta constituyó una defensa de todo el sistema del ministro que se extendió mucho más que el informe de jefes preparatorio. Sin embargo, el extremo destinado al «perfeccionamiento de la administración general económica del reino» ocupaba un espacio menor en esta memoria que en el informe: *AHN, Estado*, leg. 226, c. 2, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., pp. 327-329.

⁵¹ Ese proceso de perfección mediante el fomento que se presentaba tenía como requisito previo el de la centralización de los fondos: «No habrá sistema perfecto, ni tal puede llamarse el actual, mientras haya rentas cuya recaudación e inversión dirijan y dispongan autoridades distintas del Ministerio de Hacienda» (*AHN, Estado*, leg. 226, c. 2, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., p. 279).

se podría oponer a esta nueva propuesta, planteaban estos altos empleados, si con la misma solo se buscaba dar una solución a «la precisión de adoptar un sistema de «Administración general económico del Reino más uniforme y más estable» que había enunciado en un «respetable dictamen» el «Consejo de señores Ministros en su alta sabiduría»⁵². Así, lo que para los señores ministros no era más que una llamada a la mejora de la parte administrativa del ramo de Hacienda, fue utilizado por estos jefes para, solapando ambas concepciones, lanzarse a proponer las dos medidas de transformación que siempre iban de la mano:

«Para que sea uniforme y estable (el sistema de administración general y económica del reino) es menester centralizar la administración y distribución de todas las pertenencias del Estado en el Ministerio de Hacienda, y centralizar por separado el manejo y dirección de todos aquellos ramos de que depende el fomento de la riqueza pública»⁵³.

Pero tampoco les valió a los hacendistas el juego de palabras y astucia desplegado en aquella ocasión, ya que a esas últimas memorias les siguió, algún tiempo después, la contundente respuesta del ministro que había sustituido a González Salmón, fallecido en enero de 1832, al frente de la secretaría del despacho de Estado⁵⁴. El conde de Alcudia, quien protagonizaría junto a Calomarde los famosos «sucesos de la Granja» pocos meses después, se situaba claramente fuera del ámbito de influencia del ramo de Hacienda cuando, volviendo a desgajar las dos concepciones administrativas, daba una respuesta que (no solo por medio de los ataques directos a la gestión del ramo de López Ballesteros) evidenciaba una concepción del gobierno de la monarquía muy alejada de la que se ha examinado hasta aquí⁵⁵. Dos vuelven a ser los elementos que permiten hacer ese juicio de la

⁵² *AHN, Estado*, leg. 226, c. 2, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., pp. 282-283.

⁵³ *AHN, Estado*, leg. 226, c. 2, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., pp. 283.

⁵⁴ El fallecimiento de González Salmón se produjo el 18 de enero, pero los achaques ya lo habían mantenido retirado del Consejo de Ministros en ocasiones anteriores. Precisamente en esas ausencias y reincorporaciones a la actividad política situaba Arias Teijeiro, a través de lo que le había llegado de Calomarde, el que este segundo se hubiera ganado el apoyo del ministro de Estado: «logró del Rey (Calomarde) que fuera también Salmón, a quien le avisó; que este está con él y que ya el Rey le ha dicho «Ahora Salmón piensa como tú»; que esto fue desde que a pesar de votar con los otros tres en todo [...] lo tuvieron echado abajo cuando se dijo que (Salmón) estaba enfermo, para traer a Cea, u Ofalia [...] mas Calomarde todo lo deshizo [...] Desde entonces Salmón, agradecido de él e indignado contra los otros, es su aliado» (*Arias Teijeiro. Diarios (1828-1831)...*, vol. III, cit., p. 63, anotación del 27 de marzo de 1831, Domingo de Ramos). No obstante lo hasta aquí visto, el cambio en la cartera de Estado era de los que Arias Teijeiro seguro hubiera celebrado si quedara constancia de sus observaciones en el año de 1832, en seguida se entenderá por qué.

⁵⁵ Me estoy refiriendo al programa y visiones que el flamante titular interino de la secretaría del despacho de Estado recogió en la memoria que presumiblemente elevó al rey en 13 de abril de 1832, y se halla localizada en *AHN, Estado*, leg. 226, c. 3, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López*

oposición, igual que dos eran las ruedas que componían la máquina que proyectaba crear la real Hacienda.

A la medida de la centralidad de los fondos, la memoria del nuevo titular de Estado contestaba mostrando la precariedad del «sistema» presupuestario que todavía vertebraba la monarquía. En este sentido, el conde de Alcudia mantenía que la negativa a la centralización de fondos, en el caso concreto de su ministerio, respondía al particular sistema de autoabastecimiento con el que estaban constituidos muchos de los ramos de la monarquía:

«Las rentas de correos, desde mediados del siglo pasado, han corrido bajo las órdenes del Ministerio de Estado. Sus fondos consisten principalmente en las utilidades que producen la correspondencia pública y los portazgos. Los líquidos sobrantes se hallan destinados por Reales órdenes antiguas y modernas para caminos. Si se mandase que dichos fondos ingresasen en la Dirección del Tesoro, es seguro que ni tendríamos caminos, ni postas, ni correos»⁵⁶.

A la medida de la erección de un nuevo ministerio que velara por el fomento de la riqueza del reino, el conde de Alcudia oponía los perjuicios que provocaría sobre la jurisdicción ordinaria. Las funciones gubernativas que el Consejo Real de Castilla desempeñaba desde tiempo inmemorial se verían obligadas a cesar, y eso, según el diagnóstico del ministro de Estado, produciría una «repugnancia» generalizada⁵⁷. De nuevo, el Consejo Real de Castilla era, de entre los diferentes altos sínodos de la monarquía que quedaban con vida, el único que ocupaba un espacio, pese a lo modesto del mismo, en el discurso reformista que el sector reaccionario trataba de rebatir, pero, ¿a qué se podía deber esa falta de relevancia del resto de los consejos en el enfrentamiento que mantenían las dos camarillas de fieles súbditos de Fernando VII?

Ballesteros y su gestión..., cit., pp. 343-405. La misma fue firmada en el Real Sitio de Aranjuez el día antes de que se discutiera en Consejo de Ministros la memoria ministerial de López Ballesteros de 24 de septiembre de 1831 que ya se ha citado, y se antoja muy difícil no vincular su influjo a la real resolución de Fernando sobre el acta de esta sesión de 14 de abril: «Aranjuez 19 de abril de 1832. = S. M. ha tenido a bien aprobar el Acta que precede, excepto lo que tiene relación con la 2.ª medida propuesta por el Ministerio de Hacienda contenida en su memoria de 24 de Septiembre de 1831, de cuyos dos extremos, que abraza, es la Soberana Voluntad de S. M. no se le vuelva a hablar sin previa Real resolución que autorice a ello»; no hace falta ya que se especifique a qué dos extremos se refería el monarca, (*Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo VII (1832), Ministerio de la Presidencia, 1994, p. 85).

⁵⁶ *AHN, Estado*, leg. 226, c. 3, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., p. 379.

⁵⁷ Aunque para algunos estas lecturas de la «repugnancia» que supondría la instauración de un ministerio del Interior solo respondían al control del ramo de policía que se quería mantener en Gracia y Justicia (FONTANA, Josep, *Hacienda y Estado...*, cit., p. 181) en el apartado siguiente se ensayará una propuesta que se pretende más compleja de estas oposiciones. Las visiones del conde de Alcudia en torno a estas cuestiones en *AHN, Estado*, leg. 226, c. 3, *apud*, SUÁREZ, Federico, *López Ballesteros y su gestión...*, cit., pp. 377-378.

La respuesta a esa pregunta la daba el lugar que ocupaban corporaciones como el Supremo Consejo de Hacienda y el Supremo Consejo de Guerra en algunas de las principales propuestas de reestructuración institucional que elevó el grupo de los reformistas a lo largo de la última restauración absolutista. Así las cosas, el examen de la «Minuta de Decreto para la organización ministerial formada en 20 de Noviembre de 1830 por el Señor D. Pedro Sainz de Andino [...]» permite afirmar que ni entre el sector que más apostaba por la instauración de unos nuevos modos de gobierno se barajaba la posibilidad de suprimir unos cuerpos que no representaban el menor estorbo para sus planes⁵⁸. De esta misma forma, mientras que el Consejo Real no encontraba acomodo en el artículo 4.º dedicado a las atribuciones de la Secretaría de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia, los otros dos consejos contaban con un espacio reservado en sus respectivos ramos. Así, en el artículo 5.º dedicado a las atribuciones dependientes de la Secretaría de Estado y del Despacho de la Guerra, se podía comprobar cómo sobrevivía a la reestructuración el primero de los sínodos de esa jurisdicción:

«El Consejo Supremo de la Guerra y todos los demás Tribunales y Juzgados militares del reino, con el nombramiento de los ministros de aquel y de los demás empleados de la administración de justicia en los negocios sujetos a la jurisdicción militar».

Para lo tocante a la real Hacienda, el artículo 7.º rescataba la tradicional cabeza jurisdiccional del ramo, llegando incluso a incrementar el ámbito material sometido a este fuero privativo:

«El Consejo Supremo de Hacienda, el Tribunal Mayor de Cuentas y todos los demás Tribunales y Juzgados de la jurisdicción privativa de Hacienda, en que van comprendidos los de correos y mostrencos que hasta aquí estaban separados de ellas».

Como también advertía el notable sevillano que poco tiempo después se haría cargo del ministerio de Fomento –Narciso de Heredia, conde de Ofalia–, ninguno de los dos consejos generaba problema alguno si de lo que se trataba era de diseñar un gobierno «ilustrado y paternal» de la monarquía. Así, mientras que el Consejo Supremo de Hacienda tenía «poca o ninguna intervención en la dirección y gobierno» de una real Hacienda que estaba a cargo, entre otras instituciones, de la dirección general de Hacienda; la intervención del Consejo Supremo de Guerra:

«en los demás puntos administrativos del Estado e(ra) casi ninguna a excepción de algunos negociados del interior que [...] podrían separarse de él sin

⁵⁸ El título completo de esa exposición era: «Minuta de Decreto para la organización ministerial formada en 20 de Noviembre de 1830 por el Señor D. Pedro Sainz de Andino, Fiscal más antiguo del Supremo Consejo de Hacienda» (*AGP, Reinados, Fernando VII*, 5, exp. 1, 3).

inconveniente alguno si algún día se crease un Ministerio del Interior, o se variase el sistema administrativo para el gobierno interior de las provincias»⁵⁹.

3. ¿REACCIÓN JURISDICCIONAL? «LA SUAVE Y DULCE INTERVENCIÓN» DEL CONSEJO
DE CASTILLA EN EL *GOBIERNO DE LOS PUEBLOS*

Con esa sinestesia que tanto evocaba momentos de *sabios y rústicos* que, *a priori*, quedaban ya muy atrás en el tiempo, el Consejo Real describía –a la par que fundamentaba– el medio de gobierno de los pueblos que había venido desempeñando desde unos orígenes tan remotos que se confundían con los propios de la monarquía:

«Por una fatalidad inconcebible, ve y palpa el Consejo y toda la nación que se van disminuyendo como insensiblemente sus facultades y precisamente en los asuntos en que más acostumbrados estaban los pueblos a vivir *bajo su suave y dulce intervención*, como son los de propios y pósitos, pudiendo asegurarse que su falta de conocimiento en estos dos ramos influye tan poderosamente en todos los demás del mejor gobierno, conservación y prosperidad de los pueblos puestos a su cuidado»⁶⁰.

Más allá de la mística historicista que siempre rodeaba a cualquier pronunciamiento de –o sobre– un cuerpo como este, la concepción que el consejo arrojaba de su propia actuación sirve para señalar hacia unas claves que, trascendiendo el manido recurso a la incapacidad en la gestión, ayudan a explicar los elementos que le dieron vigorosidad a la perspectiva reaccionaria⁶¹. Para empezar, porque,

⁵⁹ Las citas provienen del «plan de (a)ministración» que al parecer elevó el conde de Ofalia a Fernando VII en noviembre de 1823. Y digo al parecer porque de momento no he localizado ninguna referencia al mismo que no provenga de la publicación de un conjunto de escritos y correspondencia que habían formado parte del archivo del conde y que fue llevada a cabo por su nieto, Narciso Heredia y Heredia, a finales del siglo XIX. Si se confía, por tanto, en la fuente y obviamos algunos detalles mínimos que sí que evidencian un retoque al llevarlo a la imprenta en 1894 –estoy pensando en la mayúscula de administración–, a mi juicio se puede decir que se trata de una de las más avanzadas –y, desde luego, la más pragmática– formulación del reajuste institucional que se llevó a cabo en la década (HEREDIA Y HEREDIA, Narciso de, Marqués de Heredia, *Escritos del Conde de Ofalia*, Bilbao, 1894, pp. 319-352, pp. 349-350).

⁶⁰ En realidad, la expresión no proviene de una manifestación del consejo en cuanto tal –pronunciamiento este que entiendo que solo se producía por medio de la propia consulta– sino del dictamen elaborado por los fiscales para preparar una consulta de 27 de junio de 1825 (AHN, *Consejos*, leg. 6090, *apud* PUYOL MONTERO, José María, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, cit., p. 452, el subrayado es mío). El análisis de la evidencia de «la debilidad de los medios institucionalizados de coerción» que el propio consejo manifestaba en: *Hespanha*, Antonio Manuel, *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la edad moderna*, Madrid, CEPC, 1993; más concretamente en «Sabios y rústicos. La dulce violencia de la razón jurídica», pp. 17-60. La expresión sobre los orígenes remotos del consejo es del conde de Ofalia: HEREDIA Y HEREDIA, Narciso de, *Escritos del Conde de Ofalia*, cit., p. 346.

⁶¹ Para ver cómo empezaba a gestarse ese manido recurso no hay que esperar a fechas cercanas a las que se están analizando. Ya en su *Discurso sobre el Gobierno municipal*, pronunciado y

como demostraba el personaje y plan con el que se cerraba el apartado anterior, en el discurso siempre interesado de la mejora necesaria en la gestión de los ramos del gobierno de la monarquía también cabía disimular al consejo como pieza de un aparato presidido por los principios rectores –y comúnmente vacíos– de unidad de acción y ausencia de giro contencioso⁶². Y para seguir, porque, como de hecho señalaba una de las principales figuras que en sede del Consejo de Estado se opusieron a las «peligrosas innovaciones», Joaquín Abarca –el Obispo de León–, el argumento de la necesaria reagrupación de atribuciones que facilitara el despacho de los negocios era predicable también en una dirección contraria a la aparecida en las memorias que se pretendían contrarrestar, esas provenientes del ministerio de Hacienda y del de Guerra:

«Todo lo que se refiere a la administración de justicia, por ejemplo, parece peculiar del Ministerio de Justicia; y sin embargo el Secretario de este departamento no pretendería abocar a sí las causas de contrabando, los comisos ni los juicios militares: el nombramiento de Dependientes de justicia es inherente a la misma Secretaría, y no obstante el ministro de Hacienda quiere continuar en la provisión de los oficios enajenados en que se haya verificado la reversión a la Corona, y el Ministro de la Guerra se empeña en conservar en los Capitanes Generales la presidencia de los Tribunales Superiores de las Provincias y también los Gobiernos políticos y militares. Todo prueba como he dicho que no cuanto parece inseparable lo es realmente, que hay algo de vago e inexacto en las relaciones que suelen suponerse de preferencia, y que en política como en las ciencias no basta una sola conveniencia de dos objetos para decidir acerca de su unión»⁶³.

Pero no era esa la idea-fuerza a la que señalaba la visión que de su función daba el Consejo Real de Castilla, aunque también se pueda conectar con ella a través del planteamiento del Obispo de León. Para el que poco más tarde se convertiría en uno de los consejeros más próximos e incondicionales de Don Carlos,

publicado en la década de los ochenta del siglo XVIII, Ibáñez de la Rentería alertaba, en un contexto discursivo mucho más próximo a los reaccionarios que a los hacendistas –eso sí–, sobre los «vicios» derivados de unas prácticas en el gobierno y administración municipal que había que solucionar con un «código municipal general» (IBÁÑEZ DE LA RENTERÍA, José Agustín, *Discurso sobre el Gobierno municipal* (1790), reproducido en BAENA DEL ALCAZAR, Mariano, *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, IEP, 1968, pp. 116-149).

⁶² La memoria del conde de Ofalia era muy reveladora a estos efectos puesto que contenía dos enfoques enfrentados a la hora de concebir el papel del Consejo Real en el organigrama institucional; ofreciendo, por tanto, la naturaleza meramente discursiva de ambos. Así, mientras que en un primer momento se reconocía al consejo como «rueda importante de nuestro actual sistema», suficiente por sí para recomendar la no continuidad del Ministerio del Interior de la Regencia, más adelante se señalaban los problemas derivados de que el consejo concentrara «atribuciones tan diversas y complicadas» como para que «el peso de los negocios le abruma(ra)» y generara confusión (HEREDIA Y HEREDIA, Narciso de, *Escritos del Conde de Ofalia*, cit., pp. 331 y 346-347).

⁶³ *AHN, Estado*, lib. 41 d, voto particular del Obispo de León inserto en el acta de la sesión de 23 de febrero de 1831.

lo que fundamentaba la centralidad que debía representar la jurisdicción ordinaria era el hecho de que, con excepción de los tiempos de «trastorno y anarquía», los negocios del «Gobierno político de los pueblos» siempre habían estado íntimamente relacionados con las nociones de gracia y justicia propias de ese ministerio, de suerte que esa unión entre «lo judicial y lo gubernativo» estaba «tan arraigada a las instituciones, costumbres y tradiciones de nuestra Nación» que se fundaba «en principios más sólidos de lo que algunos se figura(ba)n»⁶⁴. Unos principios –en lo relativo a la fuerte ligazón entre jurisdicción y gobierno político de los pueblos– a los que también se refería Francisco Tadeo Calomarde cuando se pronunciaba sobre los «auxilios» que el antiguo régimen prestaba a aquellos gobernantes que supieran leer y respetar la constitución tradicional de la monarquía, no queriendo imponer «Decretos calcados sobre las prácticas de otros países que no halla(ba)n aquí cómoda aplicación»⁶⁵.

Con esa lectura de las instituciones propias e idóneas, Calomarde apuntaba, como antes el Consejo de Castilla, hacia una vía de articulación institucional inequívocamente basada en la tradición, diferente a la que ensayaron los hacendistas, y tan constitutiva del modelo contrarrevolucionario que requiere un tratamiento diferenciado y en detalle⁶⁶. Así y aunque no se vayan a hacer propias aquí las conclusiones que Bartolomé Clavero extraía para un contexto no tan alejado ni material ni cronológicamente, se impone complejizar las relaciones que mediaban entre los diferentes brazos de la monarquía y el conjunto de corporaciones municipales o pueblos a los que continuamente se aludía⁶⁷. Para el historiador

⁶⁴ Principios tan sólidos, continuaba, que fueron precisamente los que tuvieron que ser variados cuando la revolución en Francia trastocó la «constitución del Poder» (*AHN, Estado*, lib. 41 d, voto particular del Obispo de León inserto en el acta de la sesión de 23 de febrero de 1831).

⁶⁵ *AGP, Reinados, Fernando VII*, 5, exp. 4.

⁶⁶ De hecho, a lo primero que obliga este ejercicio es a apreciar que para clarificar esa vía de articulación institucional es necesario hacer acopio de un enfoque y unas herramientas que, por más que hayan servido de guía en todo el recorrido, es ahora cuando se convierten en verdaderamente centrales. Así, a la referencia a quien antes apuntó hacia las inseguridades que le producía sobredimensionar la tutela administrativa propia del despliegue institucional de la monarquía frente a auto-tutelas corporativas (CLAVERO, Bartolomé, «Tutela administrativa o Diálogos con Tocqueville», cit., pp. 419-468), se le une aquí la magnífica lectura del lugar de la corporación municipal en la tradición jurídica castellana moderna que realizó Alejandro Agüero en «Ciudad y poder político en el antiguo régimen. La tradición castellana», en *Cuadernos de Historia*, 15, 2005, pp. 127-163. Será en este último trabajo en el que principalmente me apoye para tratar de explicar sobre qué bases se levantaba la interdependencia entre la jurisdicción regia y el gobierno político-económico de los pueblos que los absolutistas reaccionarios reivindicaban, pero no quiere decir esto en modo alguno que el de la compleja relación entre la monarquía absoluta y la república corporativa haya sido un terreno poco abonado historiográficamente. Obras fundamentales para entender la monarquía hispánica en el siglo XVIII como la de Pablo Fernández Albadalejo dan buena cuenta de lo que digo: *Fragmentos de Monarquía*, Madrid, Alianza, 1992.

⁶⁷ La advertencia que se realiza de la no apropiación de las consecuencias obedece sobre todo a que, como ahora se verá, la finalidad de este estudio es considerablemente distinta. Por otro lado, a la proximidad temática y temporal apuntaba el propio Clavero cuando señalaba que el bloqueo

sevillano, en un contexto cronológico amplio que, partiendo del estudio de la doctrina que acababa de dejar el latín, parecía abarcar prácticamente todo el siglo XVIII, el problema radicaba en evidenciar que el «Gobierno político y económico de los pueblos» era cuestión que competía mayoritariamente a los tutores de los mismos –sus regidores–, lo que a todas luces hablaba de una autonomía de gestión –e incluso capacidad normativa– que solo podía ser puesta en duda mediante queja de parte y por vía exclusivamente jurisdiccional⁶⁸.

Dos son las ideas que, derivándose de ese rápido resumen, se revelan especialmente útiles. La primera ayuda a comprender que la fuerte relación que se ha observado entre la jurisdicción ordinaria y el gobierno de los pueblos traía causa de que esta vía de ejercicio del poder regio había constituido durante mucho tiempo el principal método de control de la gestión y normación de las corporaciones⁶⁹. La segunda sirve para entender mejor dónde podía residir la dificultad de disolver el interior de un reino conformado todavía por un mar de corporaciones yuxtapuestas y, si no autónomamente, al menos sí particularizadamente regladas⁷⁰.

de la tutela administrativa llevado a cabo por la tutela corporativa penetraba en España en el siglo XIX, (CLAVERO, Bartolomé, «Tutela administrativa o Diálogos con Tocqueville», cit., p. 437-439). Cuando me pronuncio de una manera tan general sobre las relaciones entre la monarquía y las corporaciones municipales cabría pensar que se está minusvalorando el importante espacio que las Cortes de los diferentes reinos jugaron en esas relaciones en tiempos medievales y modernos. Nada más lejos de eso, el estudio de esas instituciones queda muy alejado del interés concreto de este trabajo, ya que este solo «explora» la doctrina para entender un determinado tipo de relaciones entre la jurisdicción del rey y la de los cuerpos municipales del reino. Con todo, para una historia de las relaciones entre rey y reino enfocada en la Navarra moderna, pero aplicable a todo el orbe católico, siempre se puede acudir a la fundamental: GARCÍA PÉREZ, Rafael, *Antes leyes que Reyes. Cultura jurídica y constitución política en la edad moderna (Navarra, 1512-1808)*, Milán, Giuffrè, 2008. Una de las obras que de manera más reciente estudia las Cortes de Castilla en la edad moderna, canceladas de manera definitiva y simbólica en 1834, es LORENZANA DE LA PUENTE, Felipe, *La representación política en el Antiguo Régimen: las Cortes de Castilla, 1655-1834*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2014.

⁶⁸ CLAVERO, Bartolomé, «Tutela administrativa o Diálogos con Tocqueville», cit., p. 432. En el mismo sentido recogía Agüero el pronunciamiento de uno de los autores consultados por Clavero en su recorrido, el muy conocido Santayana Bustillo: «Pertenece, pues, el gobierno político y económico de los pueblos a los ayuntamientos o concejos de ellos, y tan privativamente que, no habiendo queja de parte o instancia fiscal, no pueden las Chancillerías o Audiencias entrometerse en estos asuntos» (SANTAYANA BUSTILLO, Lorenzo de, *Gobierno político de los pueblos de España, y el corregidor, alcalde y juez en ellos* (Zaragoza, 1742), Madrid, 1979, Cap. I, § 1, p. 7, *apud*, AGÜERO, Alejandro, «Ciudad y poder político en el antiguo régimen...», cit., 135).

⁶⁹ Sobre cómo fue ganando protagonismo la intervención jurisdiccional del oficial regio en el municipio y la consiguiente «suerte de opinión favorable» que esta despertó: AGÜERO, Alejandro, «Ciudad y poder político en el antiguo régimen...», cit., p. 143, y el clásico GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, IEA, 1970, p. 124.

⁷⁰ Ahondando todavía más en esta visión, aunque haya que tomarlo con reservas por lo distanciado en lo cronológico del foco: «en su dinámica interna, el reino no se comporta como una unidad esencial en cuya virtud sus miembros han fundido su identidad particular con la del todo, sino que lo hace bajo la forma de un agregado de sujetos (república de repúblicas)» (AGÜERO, Alejandro, «Ciudad y poder político en el antiguo régimen...», cit., p. 134). Además, otro de los

Solo a partir de la combinación pertinente de las dos ideas apuntadas, se puede formular el resto del apartado, empezando por una cuestión clave: la recurrente expresión «gobierno de los pueblos» no parece que se refiriera a una actividad ejecutiva proyectada desde un centro sobre un interior homogéneo denominado genéricamente como «pueblos», sino más bien al sumatorio de las experiencias particulares de gestión y normación sobre bienes, productos y arbitrios que eran llevadas a cabo en cada corporación. Además, no ha hecho falta desplazar las fuentes jurídicas dieciochescas de Clavero hasta la tercera década del siglo XIX para empezar a leer en ese sentido la expresión. Muy al contrario, han sido las exposiciones de algunos de los protagonistas, Consejo Real de Castilla incluido, las que han subrayado las «ventajas» que para los pueblos se derivaban de ese régimen de gobierno que parecía implicar una tutela corporativa *dulcemente* intervenida:

«La sabiduría de sus Leyes (del «Código de las Partidas») derivada del estudio más reflexivo, su justicia, y equidad no alcanzaban sin embargo a desasir en un momento a los moradores de sus antiguos hábitos a que estaban acostumbrados por el goce de los fueros municipales, y cartas pueblas: y fue preciso dictándolo así la política [...] que sin separarse notablemente de las formas de aquellos, pero conteniendo en sí los elementos de una perfecta armonía, dispusiese a los pueblos blanda e insensiblemente a recibir sin inquietud extraordinaria mudanza, que así en la administración de justicia, como en la general economía y gobierno, habían de hacer aquellas»⁷¹.

Y es que sí, por el contrario, se seguía un camino que se separara de la *dulce intervención*:

«El gobierno municipal de los Pueblos, sus ordenanzas, policía urbana, y criminal, los bienes que forman su patrimonio, los montes, plantíos, dehesas, pastos, ganados, son objetos que olvidando bien pronto sus Reglamentos, presentarían, como vimos en otro tiempo, una alteración notable en la manera de su administración: de ella se resentirían los fueros Provinciales que aún existen, las Universidades, Colegios, Casas de enseñanza, las Artes, Oficios, so pretexto de necesidad de dar un nuevo impulso a la industria y hasta los tribunales de justicia verían desde luego introducida en sus peculiares atribuciones una confusión en extremo perjudicial»⁷².

factores a tener en cuenta en estas dificultades con las que se encontraba la disolución de esa *república de repúblicas* guardaba relación con el «compromiso de respeto a los privilegios y libertades» con el que se habían sellado los espacios municipales particulares (AGÜERO, Alejandro, «Ciudad y poder político en el antiguo régimen...», cit., p. 135).

⁷¹ AHN, *Estado*, lib. 41 d, voto particular de Don José García de la Torre, al que se adhirió Don José Aznarez, inserto en el acta de la sesión del Consejo de Estado de 14 de febrero de 1831.

⁷² De nuevo: AHN, *Estado*, lib. 41 d, voto particular de Don José García de la Torre, al que se adhirió Don José Aznarez, inserto en el acta de la sesión de 14 de febrero de 1831. Para ponderar esta reflexión interesada y hacer un seguimiento general que actúa como corolario del despliegue

No se trata, sin embargo, de entrar aquí en una valoración del grado de intervención de la autonomía municipal, aunque en este punto del siglo XIX, y a pesar del inmediato testimonio, se aventure que era irremediamente alto comparado con experiencias medievales y modernas. En puridad, lo que se pretende es reparar en el modo en que esta intervención se quería o podía seguir practicando, partiendo de una base que no se puede disimular, y es que, si los términos con los que se expresaban los protagonistas eran los de «intervención», las extremidades de la monarquía no habían fagocitado jurídicamente a unas corporaciones que seguían representándose y funcionando como agentes externos y diferenciados de la estructura regia⁷³.

Así las cosas, y retomando la sintomática expresión con la que arrancaba el apartado, todo parece indicar que era este un modelo de gobierno de los pueblos en el que el Consejo Real de Castilla se presentaba ocupando un lugar muy especial en una vertebración esencialmente jurisdiccional que garantizaba como ninguna otra estructura la autonomía necesaria para la realización en felicidad de esas corporaciones municipales. Pero, ¿dónde residía esa especialidad que le daba al consejo el papel de centralidad en el nudo del debate? Y, ¿en qué consistía esa centralidad? Es decir, ¿cómo se articulaba?

Desde un punto de vista muy genérico, el mismo que el conde de Ofalia adoptaba en su citado «plan de administración» cuando se refería a las «diversas y complicadas» atribuciones que el Consejo de Castilla todavía retenía, el conjunto de funciones que el consejo desempeñaba se podía clasificar en cinco grandes bloques: este era (1) Consejo Supremo de Justicia y de último grado de apelación

institucional de la monarquía por medio de esta jurisdicción ordinaria siempre es recomendable: GARRIGA, Carlos, «Justicia animada: Dispositivos de la Justicia en la Monarquía Católica», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, 2006, pp. 59-104.

⁷³ Véase, por tanto, cómo se separa esta interpretación de aquella historiografía que entendiendo a estas corporaciones como «organismos subalternos» de una Administración ya centralizada para el siglo XVIII, ha atendido a estos «Pueblos» como Administración local jurídicamente disuelta en un Estado absoluto. Ejemplos muy concretos de esta visión, que es la todavía inmensamente mayoritaria, en GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, «El régimen municipal y sus reformas en el siglo XVIII», en *id.*, *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, 1981, p. 204, o MERCHÁN FERNÁNDEZ, Carlos, *Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1988, p. 216; a los que llevo por un arranque crítico, que se enmarca en otra historiografía, en: AGÜERO, Alejandro, «Ciudad y poder político en el antiguo régimen...», *cit.*, pp. 127-130. Por otro lado, que el mundo en el que se estaba desarrollando la batalla por el establecimiento de la «Administración» era uno en el que las corporaciones –no solo locales– protagonizaron los principales problemas de integración en el aparato de la monarquía/Estado ya había sido puesto de manifiesto en otro de los trabajos que, si bien estando más centrado en las fases de vigencia constitucional, han moldeado el enfoque al que más arriba me refería: GARRIGA, Carlos, y LORENTE SARIÑENA, Marta, «Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845): Una propuesta de revisión», en Portillo, José María e Iñurrategui, José María (eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, CEPC, 1998, pp. 215-272, pp. 235-238.

en todo el reino, quien (2) inspeccionaba todos los tribunales de provincia y proponía para todos los empleos de justicia, quien (3) entendía en el gobierno interior de los pueblos, ejerciendo la superintendencia sobre la administración provincial y municipal de los mismos, sus propios fondos municipales, caminos y obras públicas, conservación de montes, plantíos y sementeras, quien además (4) poseía la iniciativa o propuesta y promulgaba casi todas las leyes, y, por último, quien (5) conocía de todos los negocios gubernativos y consultivos del reino que no tenían especial asignación a otro departamento⁷⁴. Por más que fuera el tercero de los compartimentos el que más fácilmente se identificaba con esa suerte de atribuciones que suponían el principal escollo en el camino de las reformas del régimen de gobierno de la monarquía, muchos de los elementos que componían los otros puntos también habían contribuido a situar al Consejo Real en esa posición estratégica que todavía ocupaba. De manera contraria a lo que el conde de Ofalia veladamente sugería justo a continuación de la presentación de las funciones, desgajar unas atribuciones de otras, lejos de permitir la subsistencia de un Consejo Real adaptado a las nuevas circunstancias, alteraba esas bases sólidas a las que el Obispo de León, entre otros, apuntaba:

«V. M. ha obrado sabiamente extinguiendo por ahora el Ministerio del Interior que creó la Regencia, cuya existencia era incompatible con las actuales atribuciones del Consejo de Castilla. Si con profunda meditación se resuelve algún día que este cuerpo quede reducido a las funciones de un Supremo Consejo Judicial, encargado de las apelaciones en última instancia, de la vigilancia sobre los demás Tribunales, y de organizar y arreglar nuestra legislación; entonces solamente, sería cuando podría, sin inconveniente, establecerse el Ministerio del Interior, y unirse lo consultivo y gubernativo al Consejo de Estado»⁷⁵.

Eran aquellas unas bases tan sólidas como poco estatalizadas, y hundían sus raíces en esa distinción simplificada de funciones entre un gobierno político y económico de los pueblos «reservado» a los regidores de los mismos, y el ejercicio de jurisdicción por parte del oficial regio en cualquiera de sus denominaciones. De nuevo siguiendo a Agüero, la fundamentación jurídica de esa distinción permite entender la naturaleza indisoluble de esas complejas interrelaciones⁷⁶. Así, mientras que la reserva del gobierno doméstico traía causa del estatuto de persona corporativa que era predicable de toda comunidad, la *iurisdictio* como manifestación exclusiva y excluyente de poder legítimo y público entroncaba en una determinada jerarquía que tenía como fuente última de toda ella al sobera-

⁷⁴ HEREDIA Y HEREDIA, Narciso de, *Escritos del Conde de Ofalia*, cit., p. 347.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 348.

⁷⁶ AGÜERO, Alejandro, «Ciudad y poder político en el antiguo régimen...», cit., pp. 144-146.

no⁷⁷. Consecuencia principal de estas rápidas definiciones esbozadas era la de que el ejercicio de gestión económica privativamente encomendado a los pueblos mediante sus representantes no comportaba mecanismos de imposición unilateral de voluntad frente a alegaciones de derechos, haciendo necesario, por tanto, la actuación de este oficial dotado de jurisdicción regia para paliar una ausencia de legitimación teórica que, por cierto, se seguía manifestando congeñal a todos los actos de gobierno político y económico en la última crisis del antiguo régimen⁷⁸.

Pero esa «minoría» jurídica no se compensaba exclusivamente por medio del conocimiento del procedimiento contencioso en primera instancia a la que esa presentación de la incapacidad de gobierno del pueblo y la legitimidad de jurisdicción del agente regio apuntaban⁷⁹. Muy por el contrario, el oficial encontraba también un lugar idóneo donde exhibir una jurisdicción apegada a lo gubernativo compartiendo «copulativamente» con los representantes del pueblo la cabeza de la corporación⁸⁰. Integrandolo de esta forma la unidad rectora que debía llevar a

⁷⁷ Esta reserva privativa del gobierno municipal libre de intervención no jurisdiccional era fundamentada por la doctrina práctica moderna, según esta historiografía crítica, en la interpretación que se «extraía» de la hecha por el «pueblo romano» en la *translatio imperii*: «Aunque el pueblo romano transfirió en el príncipe la jurisdicción de hacer leyes, potestad del cuchillo, y elección de magistrados, todavía reservó en sí la administración de otras cosas concernientes a otros menores gobiernos de la República, en los cuales el pueblo tiene mano, y poder, aunque subordinado, y expuesto a la censura del príncipe y sus tribunales, y justicia» [HEVIA BOLAÑOS, Juan de, *Curia Philipica* (1603), Madrid, 1771, P. I, §1, n. 7, p. 3., *apud*, AGÜERO, Alejandro, «Ciudad y poder político en el antiguo régimen...», cit., pp. 135 y 156]. La sola referencia tangencial a la *iurisdictio* como complejo teórico que mejor definía la experiencia de ejercicio del poder político en aquella cultura medieval y moderna debe conllevar la cita obligada a las clásicas y, por todos conocidas, obras de Pietro Costa (*Iurisdictio. Semantica del potere politico medioevale (1100-1433)*, Milán, Giuffrè, 1969), y Jesús Vallejo [*Ruda equidad, ley consumada. Concepción de la potestad normativa (1250-1350)*, Madrid, CEPC, 1992].

⁷⁸ GARRIGA, Carlos, «Gobierno y Justicia: El Gobierno de la Justicia», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 2008, pp. 45-111, p. 51.

⁷⁹ Para seguir la construcción de los dispositivos jurisdiccionales articulados en suelo castellano con objeto de dar respuestas al agravio cometido por cualquier acto de gobierno y la complejísima y casuística distribución en tribunales del conocimiento de los mismos, cuestiones a las que aquí no se va a atender, es fundamental la pieza de Carlos Garriga, elaborada mayoritariamente sobre fuentes jurisprudenciales: «Gobierno y Justicia: El Gobierno de la Justicia», cit., pp. 70-104.

⁸⁰ La fórmula copulativa es sumamente gráfica y la tomo de la extracción que Agüero hace en concreto de uno de los pasajes que Castillo de Bovadilla dedicaba a «la jurisdicción de los Regidores para hacer ordenanzas» (CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo, *Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempos de paz, y de guerra* (1597), Amberes 1704, ed. Facsimilar, Madrid, 1978, Lib. III, Cap. VIII, n. 155, p. 154, *apud*, AGÜERO, Alejandro, «Ciudad y poder político en el antiguo régimen...», cit., pp. 141 y 159). Yo consulto la edición original sobre la que se elaboró el facsímil y no me resisto a reproducir el fragmento clave de la n. 155: «Por el dicho capítulo de Corregidores claramente se ordena que la consideración de si conviene reformar las ordenanzas antiguas, o hacer otras de nuevo, toca a solo el Corregidor: pero la acción, modo, forma, y ordenación de ello, toca copulativamente al Corregidor y Regidores, y no a los unos sin los otros, pues el

cabo la gestión de todos los negocios político-económicos, la doble naturaleza simultánea del magistrado, como representante regio y de la república, inauguraba una vía que ya ha sido calificada como de «gobierno de la justicia» y que constituía una posibilidad de *intervención* de la jurisdicción ordinaria en el gobierno político y económico de los pueblos que no tenía por qué discurrir por los procedimientos contenciosos, quedando así grabada en el núcleo duro de la corporación⁸¹. Además, la *suavidad* que se podría adivinar en este segundo tipo de intervención se vería incrementada cuando, y esto es solo una hipótesis, el despliegue de jurisdicciones privativas que se potenció a lo largo del XVIII desocupó al corregidor de sus potestades relacionadas con algo parecido al gobierno político y económico de la monarquía como corporación, primando entonces en él casi en exclusiva la faceta dual de gobernador del municipio⁸².

La introducción de esa hipótesis no es baladí, ya que ayuda a formarse la imagen del «justicia ordinaria» al que, recuérdese, iba dirigida la obra práctica con la comenzaba el capítulo⁸³. Este retenía en muchas ocasiones una función *dulce* de intervención regia que se podía asemejar más a un arbitraje que a una

Rey, aunque puede, no hace él solo las leyes sino por consejo de los sabios Consejeros que tiene. De lo cual se concluye, que el Corregidor solo sin el Ayuntamiento no puede hacer ordenanzas perpetuas, porque aquello pertenecía al pueblo privativamente, pero la dicha ley Real quiso que fuese acumulativamente permitido al Corregidor con acuerdo del Ayuntamiento que representa al pueblo» (CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo, *Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempos de paz, y de guerra* (1597), Amberes, 1704, Lib. III, Cap. VIII, n. 155, p. 154).

⁸¹ AGÜERO, Alejandro, «Ciudad y poder político en el antiguo régimen...», cit., p. 144. Para la misma lógica conflictiva entre la actividad de gobierno –y administración– de un cuerpo y el *plus* de jurisdiccionalidad que aportaba el oficial regio sin actuar como juez, solo que ejemplificando con el despliegue «virreinato» y «oidores de audiencias indianas» en vez de «regidores»-«corregidor en ayuntamiento»: GARRIGA, Carlos, «Gobierno y Justicia: El Gobierno de la Justicia», cit., pp. 59-70.

⁸² Se pueden rastrear los caracteres de esa suerte de «administrativización» como despliegue jurisdiccional privativo –y sus reacciones en el orden tradicional–, entre otros trabajos del mismo autor, en: GARRIGA, Carlos, «Los límites del Reformismo Borbónico: a propósito de la administración de la justicia en Indias», en Barrios, Feliciano (coord.), *Derecho y Administración en las Indias hispánicas. XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, t. 1, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, pp. 781-82; y «Patrias Criollas y plazas militares», en Martíre, Eduardo (coord.), *La América de Carlos IV. Cuadernos de Investigación y documentos*, Buenos Aires, INHIDE, 2007, pp. 35-130. Además del propio: GARRIGA, Carlos, «Gobierno y Justicia: El Gobierno de la Justicia», cit., pp. 106-111; a levantar la hipótesis me ayuda en parte la explicación que daba Antonio Manuel Hespanha a la apertura material a la actuación jurisdiccional que aconteció a fines de la época moderna: «Representación dogmática y proyectos de poder», en *id.*, *La gracia del derecho...*, cit., p. 72.

⁸³ En este mismo sentido se pronunciaba la propia dedicatoria a Calomarde que ya se mencionó y ahora se reproduce: «Excelentísimo Señor: Publicar una obra cuyo objeto es exponer y explicar cuántos deberes y atribuciones se han confiado por el Soberano a los corregidores, justicias y ayuntamientos del reino, para facilitar a aquellos la puntual observancia de sus arduas y complicadas obligaciones, y para dirigir a estos en el sin número de cargos que sin este auxilio los exponen a continuos errores, a desobediencias, las más de las veces involuntarias, y a duras responsabilidades, sería muy difícil y arrojada empresa, si no fuese acogida por una protección muy poderosa» (ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, y HERRERA, Cayetano de, *Deberes y atribuciones...*, cit.).

irrupción autoritaria, si a lo que se atendía era a la actuación del magistrado dentro de la corporación, y que, si se miraba desde la corporación hacia afuera, podía llegar a constituir una defensa de los privilegios y costumbres inmemoriales que ayudaron a la monarquía, tiempo atrás, a lograr la superioridad jurisdiccional que no sin esfuerzo había conseguido imponer⁸⁴.

Con todo, atendida la compleja estructura de relaciones entrelazadas que conformaba la socorrida referencia al *Gobierno de los pueblos*, no debe extrañar la dificultad que los propios prácticos apegados al cuerpo «encargado» de ese *Gobierno* en la corte, el Consejo Real de Castilla, tenían para describir con exactitud los medios que este ejercía para llevarlo a cabo:

«Está mandado que los Corregimientos de los Reynos de Castilla, y Aragón se dividan en Partidos (Auto 14. 48. Y 82. lib. 2. tit. 4. Recop.) y que los Señores Ministros de los que asistiesen en la Sala primera, y nombrase el Señor Presidente, tengan la superintendencia, y cuidado de saber cómo proceden los Corregidores, y Justicias, que gobiernan los Pueblos, y [...] todos los Corregidores deben dar puntual noticia del estado de las Cosechas, y frutos, sus precios corrientes, la cría de Ganados, su abundancia, o escasez, el estado de los Propios, y Arbitrios, sus cargas, y destinos, el reparo de Puentes, y Caminos, informando con particular cuidado de los homicidios, escándalos públicos, y desórdenes que ocurran, avisando también el estado de los Hospitales, Casas de Niños de la Doctrina, Expósitos, y obras pías, fundaciones de los Regulares, y las que se hallasen hechas sin el Real permiso [...] y de todo lo que sobre estos particulares avisan, e informan los Corregidores, e Intendentes, dan cuenta en Consejo pleno por su persona los Señores Ministros, que están encargados de estas correspondencias; y por medio de Cartas-órdenes previenen a los Corregidores lo que deben ejecutar, con esta voz: *El Consejo manda, ha resuelto*»⁸⁵.

⁸⁴ AGÜERO, Alejandro, «Ciudad y poder político en el antiguo régimen...», cit., pp. 145-146. Y todo eso cuando la actuación del «justicia» no suponía una defensa de los intereses de la corporación representada en su ayuntamiento de una forma mucho menos prosaica. Fueron bastante comunes los casos que, localizados en las colecciones de decretos, traían causa de un negocio en el que la jurisdicción ordinaria entraba en conflicto con una extremidad mucho más «estatalizante» de la monarquía como podía ser la jurisdicción de Hacienda. Son ejemplos de esto que digo, la *Real orden de 23 de diciembre de 1832 previniendo sobre lo conveniente para que las Justicias de los pueblos cumplieren sin retardo los despachos de las autoridades de Real Hacienda, bajo las penas que se expresan* o la *Real orden de 8 de agosto de 1830 relativa al respeto y obediencia que deben prestar las Justicias a las órdenes de los Intendentes (Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, tomo XVII, Madrid, 1833, p. 302; y Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, tomo XV, Madrid, 1831, p. 357, respectivamente)*.

⁸⁵ MARTÍNEZ SALAZAR, Antonio, *Colección de memorias, y noticias del Gobierno general y Político del Consejo: Lo que observa en el despacho de los Negocios, que competen; los que corresponden a cada una de sus Salas; las Regalías preeminencias, y Autoridad de este Supremo Tribunal, y las pertenecientes a la Sala de Señores Alcaldes de Casa, y Corte*, Madrid, 1764, cap., IV, sobre la Sala Primera de Gobierno, pp. 109-110. Recuérdese que (*supra* Cap. 1, 1, pp. 39-42) ya se ha mencionado cómo en una línea muy similar se pronunciaba la obra con la que arrancaba el capítulo a la hora de trazar las obligaciones de comunicación que con el Consejo Real tenían los corregidores

De esta forma, la lectura de la descripción «práctica» del «Gobierno de los pueblos» que realizaba el Consejo Real de Castilla viene a confirmar algo ya enunciado líneas arriba: la *dulce intervención* que desde el primero de los sínodos de la monarquía se ponía en juego seguía desarrollándose en clave municipal, o, dicho de otro modo, en la cabeza del municipio⁸⁶. Era esa reserva para con la corporación, unida a la íntima relación que se había gestado con la figura representante de la jurisdicción regia, lo que conformaba unas esferas de gobierno particularizadas, locales e irreductibles con las que solo se podía componer un cuadro de conjunto por medio del recurso al sumatorio de experiencias que era capaz de concentrar el Consejo Real en torno a sí⁸⁷.

Además, la propia formulación del mecanismo por el cual el consejo se ponía en disposición de «conocer» de alguna materia de gestión político-económica descubría un ámbito de gobierno del propio aparato desplegado, me explico: mientras que el deber copulativo de gobierno político-económico de los pueblos recaía en los oficiales regios, el andamiaje jurídico que conectaba esta actividad –a través de esos oficiales– con el consejo era la obligación que los mismos tenían de dar «puntual noticia» de las materias enumeradas. Y esto era algo indisolublemente conectado con la segunda de las compartimentaciones funcionales que hacía el conde de Ofalía en su «plan de administración» de 1823: la de la inspección de tribunales y provisión de plazas de justicia. Si a esto se le une que todo lo que se viene advirtiendo sobre la íntima relación de las dos facetas jurisdiccionales (conocimiento de contencioso y vis jurisdiccional gubernativa) entroncaba con la primera clase de atribuciones que el consejo tenía encomendadas, las

en 1832: «Para asegurar más [...] cuanto es la obligación de estos jueces, les está repetidamente mandado que cumplan con lo prevenido en los autos acordados [...] en que se dispone la correspondencia que deben tener con los ministros de la sala primera de gobierno, superintendentes de los partidos» (ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, y HERRERA, Cayetano de, *Deberes y atribuciones...*, cit. p. 11).

⁸⁶ En esta dirección también apuntaba Clavero cuando recordaba que por más que a lo largo del siglo XVIII se hubiera articulado una red de autoridades y oficinas destinadas a la administración de un ramo como podía ser el de propios y arbitrios, no se insinuaba la tutela –es decir, apunto yo, no había ejercicio fuerte de poder político- económico– «en otra cabeza que la del municipio», (CLAVERO, Bartolomé, «Tutela administrativa o Diálogos con Tocqueville», cit., p. 436).

⁸⁷ Entiendo que no huelga señalar aquí la suerte de ejemplificación simplificadora de toda esta estructura diseminada y particularizada de gobierno que se está haciendo en este recorrido con la figura del consejo. Si bien este ocupó el centro en el enfrentamiento entre realismos porque el estar situado en la Corte y disfrutar de una determinada «superioridad jurisdiccional» lo convertían en algo así como un símbolo, en buena parte de las complejas relaciones entre gobierno y justicia que se han podido ir adivinando cabría también identificar en lugares destacados a las reales audiencias y chancillerías, sobre todo a través de sus reales acuerdos. Así, se pueden interpretar como una llamada de atención en este sentido las reflexiones que Calomarde realizaba cuando mostraba, como un guiño reformista en su gestión, el proyecto de división provincial consensuado con los reales acuerdos de las audiencias y chancillerías, (la memoria del ministro en *AGP, Reinados, Fernando VII*, 5, exp. 4; sobre esta reforma se volverá en mayor profundidad *infra* Cap. 2, 4.2.2, pp. 116-119, baste ahora la referencia puntual para, en la medida de lo posible, no caer en una sobre-representación del Consejo Real).

consecuencias transformativas en que se podía cifrar la disección selectiva de aquel cuerpo de la monarquía hacían que, en lo relativo a la lectura de las bases todavía constitutivas del reino, tenga mucho sentido subrayar, como se ha hecho hasta aquí, la postura de aquellos que se decantaban por seguir auxiliándose de las estructuras del antiguo régimen.

No obstante todo lo anterior, tampoco se debe pasar por alto que el recurso al sistema tradicional de gobierno llevado a cabo por el sector reaccionario era tan interesado como fuertemente idealizado. De hecho, lo que se ha intentado poner de manifiesto es que el mundo enmarcado en esas representaciones no estaba cancelado y, por tanto, no podía ser exclusivamente vehiculado por las intrigas políticas de «individuos/ciudadanos» ideologizados, perseguibles y controlables por una policía uniformemente desplegada por el interior de una nación heterogénea y uniforme, como se ha acostumbrado a dibujar hasta en las reconstrucciones más documentadas⁸⁸. Sin duda, yendo un poco más allá, lo que se ha puesto sobre la mesa es que la mejor interpretación de buena parte de las dinámicas que todavía caracterizaban esa suerte de antiguo régimen erosionado por las experiencias constitucionales y las sucesivas restauraciones corrió a cargo de estos reaccionarios cuya finalidad no buscaba, naturalmente, contentarse con una descripción, sino que ansiaba una determinada prescripción moldeadora que se beneficiaba de la dogmática de una taxonomía que, pese a los embates, seguía aún en pie⁸⁹.

4. DE LOS PROPIOS Y ARBITRIOS —Y LA POLICÍA— COMO EJEMPLO DE CONFLICTO ENTRE REALISMOS

La pugna por el control de los propios y arbitrios de los pueblos y la creación de la Superintendencia general de Policía fueron, quizá, los dos procesos que más conflictos generaron entre esos dos modos de entender el gobierno de la monarquía que representaban los realismos enfrentados. Sin embargo, mientras que, en el segundo de estos procesos, la mayor parte de la historiografía permite el análisis de la irrupción de la policía en estos términos⁹⁰, la relativa abundancia

⁸⁸ Me estoy refiriendo a la mirada que caracterizaba a aproximaciones como las de Fontana (FONTANA, Josep, *De en medio del tiempo...*, cit.) y, en menor medida, Luis (LUIS, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire...*, cit.).

⁸⁹ LUIS, Jean-Philippe, «La construcción inacabada de una cultura política realista», cit.; HESPANHA, Antonio Manuel, «Representación dogmática y proyectos de poder», cit., pp. 72 ss.

⁹⁰ Quien más recientemente ha señalado el importante papel que desempeñó la articulación policial en la prehistoria del Ministerio de Fomento ha sido el ya citado: PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación...*, cit., pp. 19 ss. Para relativizar la incidencia de esa articulación en el proceso de construcción estatal: LORENTE SARIÑENA, Marta, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia Civil», en *RJUAM*, 19, 2009-I, pp. 195-210. Aprovecho para agradecer a estos autores, además de la perspectiva de la que soy deudor, la cesión de interesantes referencias archivísticas que me han servido para llevar a cabo el estudio de las fuentes que está en la base de buena parte del epígrafe.

de buenos estudios sobre las «haciendas locales» no ha acabado de hacer evidente esto que digo⁹¹.

Así las cosas, y a pesar de que una solvente historiografía institucional sirvió a lo largo de los noventa del siglo pasado para alumbrar un ámbito de las «haciendas locales» de la monarquía muy descuidado hasta ese momento por otra historiografía todavía anclada en el paradigma estatalista⁹², elementos de detalle favorecieron el que se difuminara la importancia que para la construcción jurídica del Estado tenía el que se llegara a esas alturas de la década de los veinte del ochocientos con tan pocos cambios estructurales en la configuración del gobierno de los pueblos⁹³. El mayor arco cronológico al que usualmente se ha atendido o el hecho de dar por sobreentendidas algunas de las características de la definición constitucional de la monarquía son algunas de las razones que, a mi juicio, hicieron que se tendiera a valorar como muy alto el grado de control «centralizado» que desde el Consejo Real se llevó a cabo sobre los propios y arbitrios de las corporaciones locales durante todo el siglo XVIII, y muy especialmente a partir de las importantes instrucciones de 1745 y 1760⁹⁴. Por más que, viniendo de un

⁹¹ Son ejemplo de estos estudios las monografías de GARCÍA MONERRIS, Encarnación, *La Monarquía absoluta y el municipio borbónico*, Madrid, CSIC, 1991, especialmente a nuestros efectos su tercera parte: «La política reformista y la hacienda municipal», pp. 269-315; MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, *Revolución y fiscalidad municipal. La hacienda de la Villa de Madrid en el reinado de Fernando VII (1808-1833)*, Madrid, Instituto de Estudios Madrileños, 1995; y GARCÍA GARCÍA, Carmen, *La Crisis de las Haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1996.

⁹² Sobre lo provechoso que el enfoque desde las haciendas locales podía resultar al estudioso que desafiara el paradigma estatalista reflexionaba ya Martínez Neira en un momento en el que aquella disrupción estaba en el centro del debate: MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, «El municipio controlado. Los reglamentos de propios y arbitrios en las reformas carolinas», en *América Latina en la Historia Económica*, vol. 4, 7 (enero-junio), 1997, pp. 9-17, pp. 16-17.

⁹³ Esta historiografía tenía claro que el mundo de los propios y arbitrios había experimentado muy pocos cambios hasta bien avanzado el siglo XIX. De hecho, constituía uno de los argumentos centrales de la obra de Carmen García García la idea que, por otro lado, se hallaba contenida en la segunda parte del propio título: las que se sucedieron a lo largo de la segunda mitad del siglo XVIII y se prolongaron hasta 1845 fueron siempre reformas administrativas que buscaban, muy a grandes rasgos, reducir el endeudamiento de las corporaciones locales y descongestionar las prácticas fiscales indirectas que caracterizaban buena parte de las haciendas municipales castellanas (GARCÍA GARCÍA, Carmen, *La Crisis de las Haciendas locales...*, cit., pp. 156-313). Además, hay trabajos de estudio y reproducción de fuentes originales que evidencian cómo las lógicas de funcionamiento permanecían casi intactas en la última de las restauraciones del antiguo régimen. Este es el caso de: MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, *Una reforma ilustrada para Madrid. El reglamento del Consejo real de 16 de marzo de 1766*, Madrid, Instituto de Estudios Madrileños, 1994, que recoge una copia de ese reglamento terminada el 31 de diciembre de 1832.

⁹⁴ Para seguir el complejo y conflictivo proceso de despliegue institucional del ramo de propios y arbitrios que enfrentó al Consejo de Castilla con la secretaría del despacho de Hacienda en los reinados de Fernando VI, Carlos III y Carlos IV, no hay mejores trabajos que los de Carmen García García; la monografía ya citada (*La Crisis de las Haciendas locales...*, cit., pp. 156-280), y «El Reformismo Borbónico y la Fiscalidad Local», en *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 26, 1997, pp. 55-84. Las dos instrucciones mencionadas con interesantes apuntes

contexto en el que esas corporaciones disfrutaban de una mayor autotutela, el sistema diseñado por el reformismo borbónico pudiera comportar un control agravado por parte de los cuerpos principales de la monarquía y de sus oficinas, el designar a ese incremento de la intervención como «centralización» ha supuesto predatar un grado de sometimiento de los pueblos a la monarquía que ni siquiera en los últimos estertores del «absolutismo» acabó de encontrar su expresión jurídica.

No es esa una cuestión menor puesto que produce una distorsión interpretativa que contribuye a desplazar o evitar la reflexión sobre la pertenencia a la monarquía de esas corporaciones y sus derechos –estos propios y arbitrios– más o menos autónomamente gestionados. De esta forma, los sucesivos informes de los fiscales del Consejo de Castilla en la década de los sesenta y setenta del siglo XVIII rechazando la redistribución de los sobrantes de propios y arbitrios entre municipios «porque pertenecían a cada municipio, [y] eran propiedad de todos los vecinos» no han sido leídos como obstáculos jurídicos ciertos que reflejaban lo conflictivo de tratar de acaparar e integrar derechos de diversos titulares, sino como argumentaciones políticas dirigidas a impedir que se ampliaran las facultades de los intendentes, cuestión esta que, aunque también compareciera, no primaba sobre la injerencia medular que tal intervención representaba⁹⁵.

En ese mismo sentido, un uso pragmático y descriptivo de «lo administrativo», pero no sensible al cambio de discurso de la administración que surgió tras el final del antiguo régimen, también ha ayudado a mezclar las concepciones que ya en alguna ocasión se han apuntado. No era lo mismo la administración, o gobierno, de unos bienes y productos –función esta que era llevada a cabo por los representantes de la corporación–, que la administración del ramo de la monarquía surgido para el control y aprobación de las cuentas constitutivamente diversas de las corporaciones –labor practicada en oficinas desplegadas en virtud de ese reformismo ilustrado por todo el reino–, que, por último, el concepto de administración que, englobando todas las materias localizadas genéricamente en «el gobierno político y económico de los pueblos», buscaba ser proyectada de manera uniforme desde un centro de acción político-jurídica.

La disociación de la siempre polisémica administración, unida a ese punto de partida metodológico que no da por supuesta la integración jurídica de las corpo-

prácticos en ESCOLANO DE ARRIETA, Pedro, *Práctica del Consejo Real en el despacho de los negocios consultivos instructivos y contenciosos: con distinción de los que pertenecen al consejo pleno, o a cada sala en particular: y las fórmulas de las cédulas, provisiones y certificaciones respectivas*, tomo I, Madrid, 1796, cap. XVIII, pp. 185-205. Para no caer en los argumentos justificativos del discurso de las fuentes, en este caso las ilustradas, siempre es recomendable visitar a: MANNORI, Luca, «Justicia y Administración entre Antiguo y nuevo Régimen», en *RJUAM*, 15, 2007, pp. 125-146.

⁹⁵ GARCÍA GARCÍA, Carmen, *La Crisis de las Haciendas locales...* cit., pp. 227-229; los informes fiscales los extrae de *AHN, Consejos*, leg. 522, exp. 6.

raciones y sus derechos, hace que la *acepción* intermedia –la protagonista de la «centralización administrativa»– se revele como una de las vías principales por las que se pudo empezar a construir esa integración. Y eso fue así no solo por los condicionantes propios que caracterizaron este concreto despliegue institucional de la monarquía, sino por la naturaleza nuclear de esa serie de derechos y bienes que se pretendían «administrar» en la esfera municipal. Los propios y arbitrios revestían en el gobierno y administración de los pueblos una importancia tal que movió a la monarquía a tratar de incrementar progresivamente el modo y grado de intervención en una esfera que, pese a este evidente proceso de asimilación, jurídicamente seguía registrando la misma definición constitucional autónoma en los años anteriores a la muerte del último monarca absoluto⁹⁶.

La permanencia de las bases de estructuración de la monarquía imposibilitaba que las tímidas diferencias en las propuestas y los medios de gobierno y administración del ramo conllevaran cambios político-institucionales de radicalidad que afectaran a sujetos que siempre permanecieron en tensión como el Consejo de Castilla o la real Hacienda. Sin embargo, todo esto no hace que, cuestiones como esas diferencias en las visiones o las mismas dinámicas generadas a partir de ese enfrentamiento, carezcan de importancia en un estudio como este. Muy al contrario, es justo el ser conscientes de las limitaciones transformativas de ambos enfoques lo que permite el análisis en mayor profundidad de sus características claves. Así, en un momento en el que el real decreto de 4 de abril de 1824 parecía haber desequilibrado definitivamente la balanza a favor de la real Hacienda, el señalar algunos aspectos de la consulta que el Consejo de Castilla elaboró reclamando de nuevo para sí el gobierno del ramo se demuestra especialmente útil en este sentido:

«El gobierno (político y económico de los pueblos) exige necesariamente que el Consejo tenga la dirección de los propios y arbitrios [...] porque este gobierno consiste en gran parte en el desinteresado y discreto manejo de los propios y arbitrios, y en su aplicación y destino a los objetos de utilidad y conveniencia pública y en la evitación de postulados y malversaciones»⁹⁷.

⁹⁶ Para visualizar esa centralidad de los propios y arbitrios en el gobierno y administración de los pueblos es especialmente gráfico un fragmento de un informe fiscal que precisamente se preparó ya en ese momento de la última restauración absolutista: «La multitud de expedientes que continuamente se pasan a este ministerio Fiscal, ya de la clase actual, sobre que los Ayuntamientos de los pueblos abonen a varios interesados que lo solicitan sumas mayores o menores que suponen debérseles por dichas corporaciones, ya sobre el aumento de dotaciones a médicos, cirujanos y otros empleados en los pueblos que deben disfrutarlas del ramo de propios y arbitrios; y ya finalmente por el establecimiento de jueces letrados o regentes en varios pueblos, en todas las cuales es preciso tomar conocimiento exacto del estado en que se hallan los propios y arbitrios» (*AHN, Consejos*, 6089, informe fiscal de 15 de febrero de 1825, *apud*, PUYOL MONTERO, José María, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, cit., p. 446).

⁹⁷ Se trata de la consulta de 6 de mayo de 1824 en la que el consejo, de oficio, «manifiesta su parecer con vista de la orden de 5 de abril por la que se sirvió crear una Dirección general de pro-

Al recordatorio sobre la importancia que tenía gobernar los propios y arbitrios si de lo que se trataba era de dirigir el gobierno político y económico de los pueblos, se le unía en esta cita seleccionada una noción que solo en confrontación con la finalidad que Carmen García García ha demostrado que perseguían muchas de las reformas de la real Hacienda cobraba todo su valor⁹⁸. Si el aura que rodeaba a las manifestaciones del consejo no se salía nunca de la lógica de gobierno particularizado de los pueblos, por el lado de las justificaciones de la Hacienda los razonamientos que apuntaban en la dirección de tratar de reconducir total o parcialmente los fondos locales al regio eran fácilmente localizables al menos desde los tiempos de Ensenada⁹⁹. De esta forma, mientras que en la mirada desde la Hacienda primaba atender al «estrecho y efectivo control» de unos fondos que por serles ajenos requerían de un posicionamiento más rupturista, las llamadas del consejo sobre «las innovaciones peligrosas», aun siendo –como todos– argumentos ideologizados, no dejaban de encerrar una imagen bastante aproximada de lo que todavía era el engranaje constitutivo de la monarquía:

«en las actuales circunstancias, más que nunca es peligrosa toda novedad en el Régimen a que están acostumbrados los pueblos y mucho más una novedad de tanta consecuencia»¹⁰⁰.

Y es que, más allá de los intereses exclusivamente fiscales, conviene recordar que desde la Hacienda se estaba consolidando en esta segunda mitad de los veinte un determinado modelo de «gobierno interior» que, si bien subordinado en todo momento al primero de los fines, buscaba disolver muchos de los obstáculos congénitos a esa sociedad fuertemente corporativa en la que se desenvolvía el Consejo Real. Solo en este sentido se pueden entender las críticas que lanzaba el mismo consejo contra la dirección general de propios y arbitrios por la intromisión injustificada de esta en asuntos del privativo conocimiento de aquel:

«El acotamiento de pastos y rastrojeras, de hoja de viñas y de terrenos comunes, las cortas de madera, corridas de novillos y el rompimiento de tierras siempre han estado bajo la autoridad del Consejo, y aún solo en pleno se consultan los nuevos rompimientos, debiendo estar conformes las

prios y arbitrios del Reino con inmediata dependencia del Ministro de Hacienda y exonerando al Consejo del conocimiento de los expresados ramos» (*AHN, Consejos*, 6087).

⁹⁸ Esta idea guía buena parte de la obra, pero, para lo que aquí más interesa, se concreta de manera muy contundente cuando, abordando «la década ominosa», señala el sustrato común de los realistas moderados con los ilustrados del siglo XVIII (GARCÍA GARCÍA, Carmen, *La Crisis de las Haciendas locales...*, cit., pp. 300-306).

⁹⁹ Especialmente clara en este sentido en su reciente artículo: GARCÍA GARCÍA, Carmen, «Una lenta transformación: las haciendas locales en el tránsito del absolutismo al liberalismo», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 37, 2018, pp. 93-107, p. 96.

¹⁰⁰ *AHN, Consejos*, 6087.

dos terceras partes de votos, y oído el Procurador del Consejo de la Mesta y del General del Reino con otras formalidades»¹⁰¹.

Así las cosas, parece quedar claro que gobernar los pueblos –discurso prevalente, a la par que imposibilitante, de la «administración»– era señaladamente gobernar sus propios y arbitrios. Y esto, tanto cuando lo llevaba a cabo el Consejo Real como cuando después lo asumió la dirección general –por más que el primero lo negara– no pasaba de una *dulce intervención* de la monarquía sobre unos bienes y derechos que seguían indisolublemente ligados a esas corporaciones. Por eso, en la medida en la que, desde las corporaciones, el gobierno y administración de la esfera continuaba discurriendo por el cauce que marcaba la relación entre los regidores y la justicia regia –y la real Hacienda no acertaba a proyectar con contundencia una transformación de ese esquema de gobierno– eran los espasmos que provocaba lo irresoluble del conflicto de planteamientos los que impulsaban las sucesivas reformas «administrativas» que acabarían desembocando en un ministerio de Fomento cuyo antecedente más inmediato se ha solido situar en la Superintendencia general de Policía¹⁰².

Diseñada la nueva estructura policial por el conde de Ofalia en su «plan de administración»¹⁰³, su creación por medio de la real cédula de 13 de enero de 1824 significó, sin lugar a dudas, el intento de inauguración de una vía de intervención no estrictamente jurisdiccional, pero desde el principio se encontró con muchas de las dificultades que ya han sido analizadas¹⁰⁴. Estas dificultades, como también se ha dicho, tenían que ver con una determinada articulación local y provincial que acababa muchas veces reconduciendo la resolución de los conflictos ante el «gobernador de los pueblos» de la monarquía, el Consejo Real de Castilla¹⁰⁵; siendo un ejemplo concreto de esto que digo el expediente que culminó con la «resolución de S. M. a virtud de oficio del Intendente de Policía de Granada en queja del Gobernador y Alcaldes del Crimen de la Real Chancillería

¹⁰¹ *AHN, Consejos*, 3995, 7, *apud*, PUYOL MONTERO, José María, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, cit., pp. 447-448.

¹⁰² En concreto, al enfrentamiento entre el Consejo Real y la dirección general de propios y arbitrios se le puso fin todavía en vida de Fernando VII con una nueva real resolución: «Llévese a puro debido efecto el Real Decreto de 3 de abril de 1824. El Consejo, dejando de hacer más consultas sobre la materia, pasará cuantos expedientes y documentos tiene de propios y arbitrios a la Dirección general y expedirá una Real cédula insertando dicho Real Decreto de 3 de abril de 1824, de cuyo cumplimiento dará cuenta» (*AHN, Consejos*, 3995, 7, *apud*, PUYOL MONTERO, José María, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, cit., pp. 449-450).

¹⁰³ El repaso a ese plan y sus conexiones con la normativa que finalmente puso en planta la nueva estructura, así como las relaciones de esta con la creación del nuevo ministerio, en: PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación...*, cit., pp. 19-26.

¹⁰⁴ El expediente a partir del cual dimanó la real cédula en *AHN, Consejos*, leg. 3657, exp. 48.

¹⁰⁵ Muchos de esos conflictos, elevados en ocasiones por los flamantes intendentes o subdelegados de policía, se encuentran localizados en *AHN, Consejos*, leg. 3656.

por haber fijado cierto bando sin noticia, y manda S. M. que los tribunales correidores y Justicias procedan de acuerdo con la Policía [...]»¹⁰⁶.

Como este expediente seleccionado permite entrever, un primer «simulacro» de reforma en el que se podían adivinar algunas influencias francesas acabó rápidamente encerrado en un nuevo entramado que si por algo se caracterizó fue por carecer de las más mínimas «extremidades» estructurales¹⁰⁷. Se intentó construir un aparato de policía, pero no se le dotó de los medios específicos para controlar una serie de materias desde antiguo supeditadas a la real jurisdicción ordinaria, o, en su caso, a la militar. Las propias resoluciones de carácter general que recogieron las principales colecciones de decretos permiten comprobar esto que digo: real orden de 14 junio de 1824 para «que los oficiales destinados a perseguir malhechores, por encargo de los Capitanes generales, obren con acuerdo y unión de la policía»¹⁰⁸. Los empleados de las diferentes jurisdicciones que tenían que comenzar a colaborar con el nuevo instituto, recepcionando y haciendo cumplir las órdenes que se les circulaban desde la corte, se aferraban a un antiguo orden de cosas que casaba muy mal con la normativa policial¹⁰⁹.

En lógica consecuencia, y a diferencia de lo ocurrido en el ramo de propios y arbitrios, los espasmos provocados por el conflicto favorecieron al ala más ultra del realismo. Tras múltiples presiones, por medio de la real cédula de 19 de agosto de 1827 se produjo el triunfo de la «reacción letrada»¹¹⁰. La real cédula funcionó así como una serie de concesiones que, desde «el gobierno de la monarquía» se hicieron «al gobierno de los pueblos». A mi juicio, solo de esa forma cabe interpretar el espíritu de ampliación del espacio de decisión de las «autoridades locales» que envolvió un decreto que vino a «coronar» una dinámica más gene-

¹⁰⁶ *AHN, Consejos*, leg. 3656, exp. 7.

¹⁰⁷ PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación...*, cit., p. 24. Sobre la idea de la «policía sin brazos» que conformó este primer despliegue: LORENTE SARIÑENA, Marta, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia civil», cit., pp. 201-202.

¹⁰⁸ *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo VIII, Madrid, 1824, p. 400.

¹⁰⁹ Como muestra sintomática de este tipo de circunstancias se puede traer aquí el juramento de un alcalde de barrio de Valencia, en fechas ya muy próximas al Estatuto Real —es decir, muerto Fernando VII— que recogía Isabel Burdiel del Archivo Municipal de Valencia: «Por Dios nuestro Señor, y una Cruz conforme a derecho, cumplir bien y fielmente con su encargo, observar lo dispuesto por su Majestad, y los Señores del Real Consejo [...]; dar auxilio a las autoridades siempre y cuando lo exija el Real Servicio, con arreglo a lo mandado por el Real Consejo [...], que no [...] reconoce el absurdo principio de que el pueblo es árbitro en variar las formas de los gobiernos establecidos, y publicar y defender que María Santísima fue concebida sin mancha del pecado original en el primer instante de la purísima animación» (BURDIEL, Isabel, *La política de los notables (1834-1836). Moderados y avanzados durante el Régimen del Estatuto Real (1834-1836)*, Valencia, Institució Valenciana D'Estudis i Investigació, 1987, p. 52.

¹¹⁰ LORENTE SARIÑENA, Marta, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia civil», cit., pp. 203-205.

ral. Y era este un espíritu que, manifestado en medidas de reserva privativa para esas autoridades locales de asuntos de gobierno político y económico o en reducciones del número de días de arresto por la policía sin ser entregado al tribunal o juez del fuero, tenía mucho más que ver con un reforzamiento de antiguas estructuras buscando complicidades que con una nueva confusión de funciones¹¹¹.

5. CONCLUSIONES

Los últimos años de vida de Fernando VII, la decadente monarquía española asistió a un enfrentamiento encarnizado entre dos modos de imaginar su gobierno. Para los realistas moderados agrupados en torno al ministro de Hacienda, buena parte de las opciones de solventar la quiebra financiera que arrastraba el fisco regio pasaban por «transformar» el régimen de gobierno político y económico de los pueblos en una administración civil de la monarquía. La operación contó con el empeño técnico y político de muchos hacendistas veteranos, y pivotó en torno a dos ejes: había que centralizar los fondos de todos los ramos de la corona en el ministerio de Hacienda, y bajo su tutela crear un nuevo ministerio para el «Fomento» del «Interior» del reino.

De la media docena de consejos que habían vuelto a comparecer tras la segunda experiencia constitucional gaditana, solo uno suponía un especial estorbo para los planes de los hacendistas: el Consejo Real de Castilla. El primero de los altos cuerpos de gobierno de la monarquía representaba, por el contrario, uno de los últimos resquicios a los que se asían los realistas exaltados que todavía controlaban importantes ramos y ámbitos de influencia dentro y fuera de la casa y corte del monarca católico. Parapetados en una lógica de gobierno jurisdiccional de las corporaciones territoriales que había hilvanado a los representantes de la justicia regia con la gestión autónoma de los intereses locales, los ultras defensores de Fernando que poco después pasarían a ser los más fieles seguidores de don Carlos convirtieron al sínodo castellano en el símbolo institucional predilecto para todos aquellos que protagonizaron lo que aquí se ha denominado la «reacción jurisdiccional».

En la segunda mitad de los años veinte del siglo XIX, el Consejo Real, y con él la real jurisdicción ordinaria, perdió de manera definitiva en favor de la real Hacienda el control de los ramos que configuraban sus principales atribuciones

¹¹¹ El artículo 21 del real decreto de 14 de agosto de 1827 inserto en la real cédula era clave porque separaba de las facultades acumulativas, es decir, las que había de compartir la policía con la jurisdicción real ordinaria (o privativa en su caso), ayuntamientos o juntas autorizadas aquellas que convenía que «quedaran separadas de la intervención de la Policía». Y lo de clave venía cuando se repasaba el contenido de las atribuciones que quedaban vetadas a la policía: recoger a mendigos, expósitos, niños extraviados y mandarlos a hospicios, casas de misericordia o incluso, vigilar y cuidar de la seguridad, salubridad y comodidad de esos mismos recintos, etc. (*Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XII, Madrid, 1828, p. 172).

gubernativas –como fue el caso del de pósitos o del de propios y arbitrios–, pero fue capaz de retener otros a la vez que dificultaba instalaciones de nuevos entramados de gobierno como la Superintendencia general de Policía. Y es que, reformas más o menos frustradas aparte, si algo ha pretendido este capítulo ha sido demostrar que muchos de los factores constitutivos de ese mundo en el que no terminaba de emerger la «administración» permanecían trabados y obstaculizando con una intensidad tal que todos los impulsos de cambio no revolucionario de los esquemas de gobierno acabaron resultando estériles.

CAPÍTULO II

«DESDE EL PALACIO DEL GRANDE A LA CHOZA DEL LABRADOR»: ADMINISTRACIÓN Y CONSEJOS A TRAVÉS DE LA FIGURA DE JAVIER DE BURGOS

«Yo no tengo necesidad de enumerar estos servicios: los pueblos ensalzaron seis meses de una administración de que la calumnia no podrá jamás borrar las huellas»

Javier de Burgos, *Observaciones sobre el empréstito Guebhard* (1834)

1. INTRODUCCIÓN

Si algún apelativo viene a la mente cuando se piensa en alguien como Javier de Burgos a partir de sus fuentes contemporáneas, antes incluso que el de promotor de la ciencia administrativa patria, aparece el de afrancesado¹. No hay más que atender a la única que de entre sus diversas biografías se publicó todavía en vida de Burgos para comprobar que ese apelativo lo acompañó –o más bien persiguió– durante toda su trayectoria pública:

«El espíritu de partido ha querido pasar sobre él una esponja de olvido [...] Porque, cuando han pronunciado la palabra *afrancesado*, han creído

¹ ARTOLA, Miguel, *Los afrancesados* (1957), Madrid, Alianza, 2008. Mucho más recientemente, quien mejor ha examinado la cultura política asociada a la Constitución de Bayona ha sido, sin duda, BUSAALL, Jean-Baptiste, «Le Règne de Joseph Bonaparte: une expérience décisive dans la transition de la Ilustración au libéralisme modéré», en *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 7, 2006, pp. 123-158; «Constitution et culture constitutionnelle. La Constitution de Bayonne dans la monarchie espagnole», en *Revista internacional de los estudios vascos*, 4, 2009, pp. 73-96; «La Constitución de Bayona de 1808 y la historia constitucional hispánica», en *Teoría y derecho: Revista de pensamiento jurídico*, 10, 2011, pp. 67-80; y «Los afrancesados: el estado como modernidad política», en Cabrera, Miguel Ángel, y Pro, Juan, (coords.), *La creación de las culturas políticas modernas, 1808-1833*, Zaragoza, Marcial Pons, 2014, pp. 347-374. El propio texto constitucional fue objeto de estudio en: FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio, *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid, Iustel, 2007.

la envidia y la enemistad eclipsar y oscurecer una existencia tan brillante. Porque ha intentado, no solo condenar a perpetuo ostracismo su persona, sino que quisieran también negar carta de naturaleza a su esclarecida fama»².

El tono laudatorio, tan común en las piezas biográficas sobre Burgos del siglo XIX –y que tanto influyó en las del siglo XX–, se puede explicar por la suerte de mito entre el moderantismo en que se constituyó Burgos en la década de los cuarenta. Y es que muchos de los prohombres que acabaron ocupando los más altos cargos del Estado isabelino se introdujeron en ese entramado a partir de las estructuras que Burgos diseñó. Como el de tantos otros, ese fue el caso de Nicomedes Pastor Díaz, quien, comenzando como oficial segundo en la Secretaría del Subdelegado de Fomento en Cáceres por nombramiento del propio Javier de Burgos, llegó a ser Ministro de Comercio, Instrucción y Obras públicas en 1847³.

Muchos años antes de que se formara el mito, el granadino había asumido la subprefectura de Almería en la fugaz experiencia constitucional josefina. Conocido como afrancesado desde entonces, durante buena parte de la segunda restauración absolutista de Fernando VII conformó el núcleo duro de allegados al ministro Luis López Ballesteros al que también pertenecían algunas personalidades como José López Juana Pinilla, Victoriano de la Encina y Piedra o Pedro Sainz de Andino. Con todo, la figura de Javier de Burgos destacó de tal manera entre ese selecto grupo de hacendistas que en buena medida merece el espacio separado de reflexión que constituye este capítulo. Portador de una idea muy determinada de lo que debía ser el gobierno de la monarquía, el, para muchos, primer ministro de Fomento de la historia de España aprovechó para inocularla un momento de fortísimas inestabilidades que a la postre se reveló altamente propicio para acoger sus reformas. A estudiar su pensamiento, así como a analizar las circunstancias que le permitieron a Javier de Burgos aplicarlo parcialmente, está dedicado el segundo capítulo de esta obra.

2. IDEAS ADMINISTRATIVAS ENTRE LA INCONSCIENCIA REFORMADORA Y LA OSADÍA CONSCIENTE

Una rápida lectura de la famosa *Exposición* que Burgos elevó a Fernando VII en 1826 por medio de Luis López Ballesteros permite localizar, de entrada, muchas diferencias de planteamiento con respecto a la «mirada de Hacienda» que se vio ejemplificada en las propuestas de Sainz de Andino⁴. Dividida en tres partes, la exposición buscaba demostrar cómo aplicando los remedios que Burgos

² PASTOR DÍAZ, NICOMEDES, y CÁRDENAS, FRANCISCO, *Galería de españoles célebres contemporáneos*, tomo II, Madrid, 1842, pp. 11 ss.

³ El nombramiento se produjo el 4 de enero de 1834 (*AHN, FFCC-Hacienda*, leg. 2732, exp. 829).

⁴ *Vid. supra* Cap. I, 2.2, pp. 45-48. Recuérdese que aquí se seguirá la versión de la *Exposición dirigida a Fernando VII, desde París en 24 de enero de 1826, sobre los males que aquejan a España*,

proponía (parte tercera) se podrían revertir esos «males gravísimos que aquejaban a España» (parte primera) y que los modos tradicionales de gestión del reino no habían acertado a conjurar (parte segunda). Esa particular estructuración en bloques que había decidido dar a su exposición advertía de uno de los elementos que caracterizaron la propuesta de Burgos: en ningún momento trataba de ocultar que sus medidas no solo requerían, sino que prometían un cambio.

Sin que interese si quiera saber si lo que aguardaba tras su arriesgada descripción prescriptiva de la realidad institucional era ingenuidad o una decidida actitud rupturista, lo que desde luego toda ella permite comprobar es que Javier de Burgos no era jurista⁵. Y no lo era, no solo porque renegara cada vez que tenía ocasión de una formación en derecho de la que siempre había rehuido, sino porque entre sus influencias francesas que tanto acostumbraba a recordar era mucho más fácil identificar postulados filosóficos de la «ciencia de la administración» en plena ebullición de Charles-Jean Bonnin, que razonamientos y bagaje que indicaran una interiorización de la jurisprudencia administrativa que desde el final de la segunda década del siglo ya comenzaba a condensarse⁶. Las referencias a la

y los medios de remediarlos contenida en BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 47-72.

⁵ Que «formalmente» no lo era no es una cuestión que haya solido destacarse en sus diferentes noticias biográficas o biografías. En la mayoría coincide el retrato de un intento frustrado de carrera eclesiástica en Granada al que siguió un breve periodo en la corte bajo la protección de un fiscal de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte muy próximo a Jovellanos, Juan Meléndez Valdés, que no acabó de fructificar en ningún título ni empleo (PASTOR DÍAZ, Nicomedes, y CÁRDENAS, FRANCISCO, *Galería de españoles célebres...*, cit., pp. 11 ss.; BURGOS, Javier (obra póstuma), «Nota biográfica del Excmo. Señor don Javier de Burgos», en *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 1-46, GONZÁLEZ PALENCIA, Ángel, «Javier de Burgos, Humanista y Político», en *BRAE*, t. XXII, 1935, pp. 203-228, y GAY ARMENTEROS, Juan, *De Burgos. El reformista ilustrado*, Madrid, Fundación para el análisis y los estudios sociales, 2014, pp. 15-30).

⁶ La influencia de textos como el de Bonnin a la hora de diferenciar entre «la ciencia de lo útil y dañoso» y «la ciencia de lo justo y de lo injusto» eran innegables, aunque también lo era la aplicación interesada que Burgos daba en sus explicaciones (en MORÁN, Manuel, «La división territorial en España: 1825-1833», en *REALA*, 247, 1990, pp. 567-599, p. 586, se recoge entre los libros que trajo Burgos de Francia en 1827 la tercera edición de BONNIN, Charles-Jean, *Principes d'administration publique*, París, 1812). Una rápida lectura de cualquier pasaje de esa incipiente teorización de la «ciencia de la administración» de Bonnin revela las bases de comunidad política que pacta su gobierno que antecedían a la explicación de la gestión de esa comunidad que introducía a la administración (BONNIN, Charles-Jean, *Principes d'administration publique, pour servir à l'étude des lois administratives*, París, 1809, p. 14, o BONNIN, Charles-Jean, *Compendio de los Principios de administración*, Madrid, 1834, p. 14; por mencionar la segunda edición de la obra en francés o la traducción al castellano de la cuarta que son las que utilizo). Por el contrario, Burgos en ningún momento se preocupaba por la naturaleza del gobierno, solapando a la entidad «política» necesaria de la que Bonnin partía una administración que en su autosuficiencia y utilidad legitimaría al gobierno sin cuestionarlo (BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., p. 71). Quizá, por esta última razón, es tan acriticamente ensalzado en otra de las aproximaciones biográficas clásicas y a la que todavía no se ha hecho referencia: MESA SEGURA, Antonio, «Labor administrativa de Javier de Burgos», en *REVL*, 23, 1945, pp. 773-789, y 24, 1945, pp. 971-1003. Por último, con los estudios de jurisprudencia administrativa me estoy refiriendo, entre otros, a los tempranos:

«deficiencia» en la formación universitaria de los juristas fueron una constante en el pensamiento ilustrado respecto del que Burgos, para muchos de sus planteamientos, no era más que un epígono. Así, por ejemplo, despachaba el antiguo afrancesado la instrucción de los consejeros de Castilla:

«Hasta entonces, había estado encargado de la administración un cuerpo compuesto por magistrados, de los cuales se exigía solo que hubiesen estudiado las leyes romanas, comentadas por Arnaldo Vinio, y las españolas, hacinadas, más bien que recopiladas, a principios de siglo, por las manos infieles e inhábiles de Requena»⁷.

Más allá de la buena o mala relación que Burgos podía mantener con el mundo de lo jurídico, que como tantas otras cosas también amenazaba ruina por aquellos años, fueron las diferencias en la forma de plantear la organización administrativa entre Sainz de Andino y Burgos las que mejor y más claro evidenciaron la débil formación jurídica del segundo. Mientras que Sainz de Andino circunscribía la administración civil o pública a una serie de temáticas localizadas dentro de una estructura aún mayor en la que aparecía subordinada a la administración de justicia y seguida por la administración económica, la administración de Burgos, ocupándose de las mismas temáticas era mucho más agresiva por expansiva, intensa y omnipresente⁸. Burgos solo tenía espacio en ese diseño

MACAREL, Louis-Antoine, *Éléments de jurisprudence administrative, extraits des décisions contentieuses rendues, par le Conseil d'État, en matière contentieuse*, París, 1818, o CORMENIN, Louis-Marie de Lahaye, *Du Conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction sous notre monarchie constitutionnelle*, París, 1818.

⁷ BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., p. 170. Sobre la suerte de las «lecturas católicas» de ese autor tan central en la formación del jurista en tiempos ilustrados de reformismo borbónico, véase por extenso: BECK VARELA, Laura, *Literatura jurídica y censura. Fortuna de Vinnius en España*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013.

⁸ Las temáticas a las que me vengo refiriendo como constitutivas de la administración civil o pública eran enunciadas por Sainz de Andino como: «1.º La seguridad común del Estado y la Individualidad de las personas; 2.º La salubridad, la comodidad y la abundancia de mantenimientos en todo el Reyno; 3.º La administración y régimen de las cosas de aprovechamiento común; 4.º Las rentas municipales de las provincias y pueblos, su creación, recaudación e inversión; 5.º El fomento y prosperidad de los manantiales y elementos de la riqueza pública; 6.º La ayuda protectora que el Gobierno dispensa en sus necesidades respectivas a todos los individuos del Estado, en la cual van entendidos todos los objetos de beneficencia y socorros públicos; 7.º La instrucción pública; 8.º La estadística general; 9.º La organización de las corporaciones y magistraturas administrativas» (GARCÍA MADARIA, José María (intr. y n.), *El pensamiento administrativo...*, cit., pp. 101 y 102). Por su parte, Burgos, en una de sus muchas enumeraciones de materias constitutivas del vasto campo de la administración, recogía: «propios, arbitrios y pósitos de los pueblos; elecciones municipales y todo lo relativo al desempeño de estos oficios; de los hospicios, hospitales, cárceles, establecimientos de Sordo-mudos, casas de misericordia y de reclusión, lazaretos, y todo lo perteneciente al servicio de sanidad, caminos, canales, puentes, puertos, faros, minas, canteras, baldíos, realengos, mostrencos, rompimientos de terrenos incultos, desagües de lagunas, navegación interior, agricultura en todas sus ramificaciones, ganadería estante y trashumante, industria en todo lo relativo a la mejora de los métodos fabriles y ordenanzas de gremios, universidades y demás esta-

institucional que, recuérdese, venía a solucionar los problemas del gobierno de la monarquía, para la potenciación de una administración que distaba de la justicia tanto como, trasladada la comparación a un símil entre profesiones, un diplomático se diferenciaba de un comerciante⁹.

La administración de Burgos –todavía en minúsculas– no necesitaba tampoco de la Hacienda, esa administración económica a la que hacía referencia Sainz de Andino. Más bien al contrario, y esta era otra de las diferencias fundamentales, la independencia de la propuesta pasaba por articular una estructura de agentes de la administración que «encargados exclusivamente de esa honorífica vigilancia, no t[enían] que dividir su atención en objetos incompatibles entre sí»¹⁰. Solo por el «pequeño» detalle de que su planificación incluía un empréstito de 300 millones de reales, Burgos dejaba entrever en su reflexión el problema del sostenimiento de los gastos que en la mirada de los hacendistas había llevado a plantear el despliegue provincial apoyándose en el aparato con el que ya contaba la real Hacienda¹¹. De esta forma, a diferencia también de la mayoría de los hacendistas del ministerio, Burgos confiaba en que, con el empréstito y la eficiencia de su propia máquina administrativa, se podrían sostener los gastos de una expansión «hacia el interior» que, no buscando mimetizarse con el entramado institucional ya existente, permitiera imaginar una vía de ruptura con la lógica tradicional.

No obstante lo anterior, ni que decir tiene que, en el planteamiento de Burgos, no todo invitaba a valorar que su postura era totalmente diferente de la reformista ilustrada que aquí se ha denominado «mirada de Hacienda» o «mirada hacia el interior». De hecho, la parte de la exposición que habitualmente ha recibido más atención, condicionando así el enfoque clásico de las relaciones entre los consejos y la «administración», ha sido la lista de problemas con la que Burgos denunció la incompetencia del Consejo Real para entender de los negocios de gobierno y administración:

«[...] un cuerpo que se reúne solo a ciertas horas y en ciertos días, y a quien hábitos respetables han sometido al imperio de las fórmulas lentas, bien que útiles, para los negocios judiciales, no puede velar sobre necesidades que con mucha frecuencia exigen urgente remedio [...] para el despacho de

blecimientos de educación, cuerpos sabios y literarios, teatros y demás fiestas y diversiones públicas; y en fin, la de formación de tablas estadísticas que contengan todos los elementos de los cálculos económicos, militares y políticos» (BURGOS, JAVIER, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., p. 69).

⁹ *Ibid.*, p. 64.

¹⁰ *Ibid.*, p. 68.

¹¹ El autor granadino, que además cuando redactaba esa exposición se encontraba comisionado por el ministerio de Hacienda para solucionar en París problemas relacionados con anteriores empréstitos, apenas dedicaba unos renglones a tratar de convencer de que esta propuesta no era contradictoria con el resto de su memoria y a vincular al pago de la deuda la venta de bienes de obras pías que ya se comenzó en tiempo de Carlos IV (BURGOS, JAVIER, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 60-62).

los negocios administrativos, que ocupan en todos los países de Europa a centenares de individuos llenos de instrucción, no tiene el Consejo más que un escribano de gobierno, que no conoce por lo común otro mundo administrativo que la sala del tribunal, ni otros libros que los legajos de su escribanía; que, por su calidad de cuerpo colegiado, y por falta de un código administrativo, no tiene el Consejo la menor responsabilidad por el daño que hace con una providencia poco acertada, ni por el bien que, en razón de su constitución, o por cualquier otro motivo, deja de hacer; daños que deben experimentarse a menudo, pues un cuerpo de letrados no puede discutir siempre con acierto intereses cuyo examen necesita conocimientos que no suministra la jurisprudencia: que no existiendo entre nosotros sino poquísimas leyes administrativas, y contándose entre ellas algunas que sería mejor que no existiesen, las decisiones deben fundarse, o en el buen sentido, que no siempre inspira lo mejor, o en antecedentes, que suelen extraviar en vez de conducir»¹².

Y es que, pese a ser la parte más extensa y crítica de toda la exposición, se podría decir que constituía uno de los fragmentos de la propuesta de Burgos que menos interés revestía por tomar tanto prestado de los razonamientos ilustrados de finales del siglo XVIII. Con estas palabras se expresaba el fiscal del Consejo Real de Castilla Juan Pablo Forner en una misiva que entre 1796 y 1797 le dirigió a Manuel Godoy:

«El arte de gobernar no consiste solo sino aún más en que se ejecute bien lo que se manda con conocimiento... ¿qué pueden saber del gobierno rústico y económico de la nación unos hombres que en la Universidad solo se ocuparon de interpretar las leyes civiles de Roma en latín macarrónico...? Para sentenciar pleitos pueden ser tolerables juriconsultos. Para sentarse en la sala de gobierno se necesitan otros conocimientos de los que se adquieren en las Universidades o en los bufetes de abogacía. Según el tenor de nuestros estudios, tengo por imposible que puedan criarse magistrados aptos para el desempeño de la parte económica o gubernativa de la nación, porque los juriconsultos todo lo reducen a fórmulas y a reglillas... Todo está sujeto a la rapiña de los dependientes del foro; así va todo lánguido y desfallecido»¹³.

Con todo, los ataques a la gestión del Consejo Real en realidad se justificaban a partir de las expresiones utilizadas por el propio Burgos para denominar el

¹² Ejemplo paradigmático de la reproducción e interiorización de los argumentos con los que Burgos apuntaba a la estructura viciosa que impedía el despliegue de su organización administrativa es el trabajo ya citado de Ismael Sánchez Bella («La reforma de la Administración Central en 1834», cit.); pues recogía prácticamente toda esta enumeración de agravios contra el Consejo Real, sus herramientas y funcionamiento. Por más que los mismos sean bastante conocidos los he reproducido aquí para tener presente de primera mano la naturaleza de esas críticas, (BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 68 y 69; y en SÁNCHEZ BELLA, Ismael, «La reforma de la Administración Central en 1834», cit., pp. 661 y 662).

¹³ GAY ARMENTEROS, Juan, *De Burgos. El reformista ilustrado*, cit., p. 28.

modo de actuación de esa administración que, encabezada por un ministerio del Interior que se pretendía erigir, pivotaba sobre la apropiación del espacio y las temáticas del «Gobierno político y económico de los pueblos». Burgos dibujaba una administración cuyo cometido era «vigilar, cuidar y velar» ramos dirigidos a vehicular el bienestar de los pueblos y provincias de la monarquía, y, por eso, el cuerpo que, al menos en apariencia, todavía detentaba la titularidad de esas funciones se prestaba muy fácilmente a recibir unos golpes discursivos que no por más vistosos acababan de encontrar su razón de ser en el contexto institucional del final de la segunda restauración absolutista. Y es que, mientras el Consejo Real, símbolo del gobierno jurisdiccional de la monarquía, recibía la mayoría de las críticas de unos tardo-ilustrados que, como Burgos, querían dar otro cauce al gobierno político-económico del reino, la progresiva reafirmación de la real Hacienda en esos campos alejaba al cuerpo regio de ese lugar medular que hacía mucho que no ocupaba¹⁴.

3. DEL PROYECTO DE HACIENDA AL ESPACIO DEL FOMENTO: PISTAS PARA LA ANULACIÓN DEFINITIVA DE LOS CONSEJOS

3.1 *Los primeros pasos del ministerio de Fomento*

Que, de los dos bandos enfrentados y cuyos «protagonistas» encabezaban las secretarías del despacho y daban vida al Consejo de Ministros, fue el de los reformistas de Hacienda el que terminó imponiéndose es algo que por más que admita matices ha sido ampliamente compartido por la mayor parte de la historiografía¹⁵. No caben muchas lecturas alternativas a la debacle que supuso para el partido ultra-realista la forma en que se desarrollaron los «sucesos de la Granja» de septiembre de 1832¹⁶. Integrando una historia política conocida y de

¹⁴ Véase el ejemplo de la incorporación del ramo de propios y arbitrios a la jurisdicción de la real Hacienda *supra* Cap. I, 4.

¹⁵ Desde las clásicas –y heterogéneas– formulaciones de SUÁREZ, Federico, «La creación del Ministerio del Interior», cit., pp. 35-37, ARTOLA, Miguel, *La España de Fernando VII* (1968), Madrid, Espasa-Calpe, 1999, pp. 736-752, y FONTANA, Josep, *Hacienda y Estado...*, cit., pp. 190-194, y *La Revolución Liberal (Política y Hacienda 1833-1845)*, Madrid, IEF, 1976, pp. 11-39; hasta las más recientes de LUIS, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire...*, cit., pp. 242-245, y PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación...*, cit., pp. 32-47.

¹⁶ Son múltiples las narraciones que de estos hechos se han sucedido a partir de las que casi de forma contemporánea elaboraron algunos de los propios personajes principales de la corte (v. gr. ENCINA Y PIEDRA, Victoriano, *De los sucesos del Real Sitio de San Ildefonso o La Granja, a fines del año de 1832; de las disposiciones tomadas por el Ministerio que se nombró el 1 de octubre del mismo año; y de las causas inmediatas del estado actual de España*, París, 1837). Para acercarse a estos sucesos y a su contexto conflictivo de una forma tan solvente como reciente: BURDIEL, Isabel, *Isabel II. No se Puede Reinar Inocentemente*, Madrid, Espasa-Calpe, 2004, pp. 39-62, y LA PARRA, Emilio, *Fernando VII. Un rey deseado y detestado*, Barcelona, Tusquets, 2018, pp. 580-593.

sobra traída y llevada, los meses que siguieron a la confabulación del ya en esos momentos partido carlista acogieron una tímida apertura con los nombramientos como secretarios de Estado y del despacho de algunos de los personajes que ya han desfilado por estas líneas.

Fue desde un ministerio de Hacienda ocupado por Victoriano de Encina y Piedra desde el que se materializaron las ideas motrices que habían guiado las propuestas políticas de los reformistas durante la mayor parte de la década. Así, a un «Real decreto disponiendo que en el Ministerio de Hacienda se reúnan todos los rendimientos de las cargas públicas» de 5 de noviembre, siguieron otros dos del mismo día que mandaban establecer la «Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento general del Reino», y que el secretario del despacho de Hacienda propusiera la planta y atribuciones que aquella debía tener¹⁷. Con respecto a esta planta y atribuciones, no aporta demasiado el reproducir de nuevo aquí la larga lista de ramos que, contenidos en el real decreto de 9 de noviembre de 1832, pasarían a ser de «la incumbencia y atribución privativa» de la secretaría de Fomento, máxime cuando ya hay hasta quien ha puesto nombre a la pluma que en la oficina de la secretaría de Hacienda elaboró los decretos de creación del ministerio a partir de los proyectos que se sabe que en ella obraban¹⁸. Más interesante es, por el contrario, reparar en la incidencia que podía representar el que se plasmaran en la letra del decreto algunas de las pautas que se ha visto que marcaron las propuestas provenientes de la Hacienda. De esta forma, la consigna capital de que la reforma tenía que hacerse «sin aumento de gastos [...] aprovechando las lu-

¹⁷ *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XVII, Madrid, 1833, pp. 236-239. Algunas de las reacciones que produjeron estos decretos entre quienes permanecieron fieles al trono de Isabel II nada tuvieron que ver con la simplificación en dos bandos ministeriales que se ha hecho hasta aquí. No se puede considerar menor el hecho de que quien fuera en aquellos momentos secretario interino de Estado y titular de Gracia y Justicia, José Cafranga, presentara su dimisión –que no fue aceptada– por considerar que su desempeño era incompatible con la institución del ministerio: «habiendo cesado ya, en términos de no poder continuar la unidad y buena armonía que hasta aquí había reinado en el Ministerio actual como así bien la marcha noble y generosa que tenía adoptada en sus deliberaciones, todo en virtud de los Reales decretos insertos en la Gaceta de este día [...] siendo la creación del Ministerio de lo interior o llámese del Fomento una medida harto peligrosa en las actuales críticas circunstancias [...] el Rey mi Señor tiene mandado además con fecha 19 de Abril de 1830 que sin expresa orden suya no se volviere a suscitar tal cuestión tanto tiempo agitada por los Ministros nuestros predecesores; estas y otras consideraciones que sacrifico a la brevedad, me imponen el deber de renunciar en las sagradas Manos de V. M. el Ministerio de Gracia y Justicia con la interinidad del de Estado confiados a mi cargo. Madrid, 6 de Noviembre de 1832» (*AGP. Reinados, Fernando VII*, 6, exp. 11).

¹⁸ Ha sido Jean-Philippe Luis quien por medio del estudio de las hojas de servicios de los empleados de la secretaría localizó entre los méritos del oficial Francisco de Paula Córdoba el de preparar los decretos de creación del ministerio (Luis, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire...*, cit., pp. 242-243). También se ha hecho eco de la autoría, tras ese hallazgo, PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación...*, cit., p. 36.

ces y sujetos diseminados actualmente en varios establecimientos» conllevó principalmente que los «Intendentes de Provincia» fueran los designados como «Gefes» de los que el nuevo ministerio tenía que valerse «para la ejecución y cumplimiento» de sus disposiciones¹⁹. Esta circunstancia, que destilaba un indisimulado intento de reconducir las mejoras derivadas de la nueva articulación al mayor provecho de la Hacienda, también era fácil de advertir si se atiende a la «Circular para que todas las autoridades y gefes de establecimientos remitan a la secretaría de Fomento los documentos, noticias y demás»²⁰. La circular partía el 17 de diciembre de una secretaría recién constituida –y de la que aún seguía al cargo interino el ministro de Hacienda– con un objetivo claro: «adquirir un cabal conocimiento de la situación en que se encuentran los establecimientos, dependencias y corporaciones puestas a su cuidado»²¹. Tres elementos que se extraen de esta afirmación sirven para dejar caracterizada esta primera fase de la última restitución de un ministerio para el «Interior del Reino»:

(a) Victoriano de Encina y Piedra siguió al cargo del ministerio de Fomento mucho más tiempo de lo esperado en un primer momento, y eso no solo se debió a que el designado para la titularidad, el conde de Ofalia, se encontrara entonces como ministro plenipotenciario de Fernando VII en París. Muy lejos de eso, Narciso de Heredia llegó a rechazar hasta por dos medios distintos su nombramiento, achacando –como era habitual– a su mal estado de salud el que no pudiera asumir una carga tan pesada como la que se podía

¹⁹ *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XVII, Madrid, 1833, pp. 238 y 246.

²⁰ *Ibid.*, pp. 295 y 296.

²¹ *Ibid.*, p. 295. La nueva secretaría había sido diseñada en la de Hacienda siguiendo el encargo de que debía ser «igual a las existentes» y por eso constaba «de un Secretario de Estado y del Despacho, igual en categoría, sueldo y funciones a los demás Secretarios de Estado y del Despacho: un oficial mayor con cincuenta mil reales de sueldo: de dos segundos con cuarenta mil: de tres terceros con treinta y cinco mil: de cuatro cuartos con treinta mil: de cinco quintos con veinte y cuatro mil: de un Oficial archivero con veinte y cuatro mil; y de subalternos necesarios, así en la Secretaría como en el Archivo» (*ibid.*, p. 245). Estos subalternos no fueron nombrados hasta que por real decreto de 23 de noviembre y de nuevo «teniendo presente la dotación que hay de ellos en las demás Secretarías del Despacho, especialmente en las dos de Hacienda de España y de Indias» se terminó de conformar una planta que contaba con seis escribientes («uno con el sueldo de diez mil reales; dos con el de ocho mil, y tres con el de seis mil»), cuatro porteros («con la dotación de doce mil reales el primero; diez mil el segundo; ocho mil el tercero, y seis mil el cuarto»), dos barrenderos («con el sueldo de cinco mil reales»), cuatro mozos de planta («los dos primeros con cuatro mil reales, y los dos segundos con tres mil quinientos»); además, para el archivo de la secretaría se proyectaban seis oficiales («el primero con diez y seis mil reales; el segundo con catorce mil; el tercero con doce mil; el cuarto con diez mil; el quinto con ocho mil, y el sexto con seis mil»), cuatro escribientes («dos con seis mil reales, y dos con cinco mil»), un portero («con cinco mil reales») y dos mozos de planta («con tres mil quinientos») (*ibid.*, pp. 268 y 269).

esperar de un ministerio de esa talla²². El hecho de que finalmente acabara aceptando el nombramiento, unido al «tímido» protagonismo que se le ha solido reconocer durante sus escasos diez meses al frente del ministerio, hacen que se pueda concluir en torno a este primer elemento que el *arreón* más definitorio en este nuevo espacio de Fomento se pilotó casi por completo desde la Hacienda²³.

(b) El segundo elemento que aparecía representado contribuye a confirmar la anterior observación. La finalidad principal de la circular pasaba por hacer acopio de toda la información relativa a los fondos y arbitrios que habían ido a depender del nuevo ministerio. Pero es más significativa todavía la evidencia que algo así arroja que la propia voluntad de influir de la Hacienda en la gestión del «nuevo espacio». Que, por medio de una real orden puesta en circulación mes y medio después de la institución del ministerio, se estuvieran solicitando los datos que permitían explicar el sostenimiento de las instituciones encargadas del gobierno y la administración de los ramos, decía más de la autonomía con la que estas direcciones, juntas, corporaciones y oficinas actuaban, que de la capacidad de unificación y control que se pudiera desplegar desde el Fomento con más o menos apoyo en la Hacienda²⁴.

²² En las dos cartas de 26 de noviembre de 1832, dirigida la primera a Fernando VII y la segunda al recién nombrado primer secretario de Estado Francisco de Zea Bermúdez, el conde de Ofalia se encargaba de remarcar, dentro de esta justificación general de la renuncia que he apuntado, que de entre las muchas atribuciones del nuevo ministerio la que señaladamente más problemas le suponía encarar era la de la *Policía Política*: «Dejo a la consideración de V. lo que este nombramiento ha debido sorprenderme, cuando es notorio en esa Superioridad lo quebrantado de mi salud y la decadencia de mis fuerzas, y que son necesarias las de un Hércules para plantear y desempeñar el nuevo Ministerio. Por otra parte aparece del Decreto de su erección, que la Policía, incluso la que se llama Policía Política, es de las atribuciones del Ministerio de Fomento; y semejante ocupación es tan ajena de mi carrera, de mis inclinaciones y carácter, que nada en el mundo me podrá hacer desempeñar las funciones de Superintendente o Ministro de Policía, especialmente en una época en que, dándose entrada a los refugiados, y debiéndose recelar, por otro lado, imprudencias y exageraciones de los Realistas, será la Policía un caos y un abismo sin fondo, donde zozobrará la reputación y la prudencia del hombre más bien intencionado» (HEREDIA Y HEREDIA, Narciso de, *Escritos del Conde de Ofalia*, cit., pp. 622-629). Sobre la centralidad que se le adivina, en un contexto de creciente conflictividad política, a las actuaciones de prevención y represión policial en las reflexiones en torno al gobierno interior de la monarquía se volverá un poco más adelante.

²³ No solo eso, también el propio Heredia se ocupaba de poner de manifiesto, en la segunda de las cartas, de dónde partía la fuerza para «mirar hacia el interior» en aquellos momentos: «Ballesteros es, a mi parecer, la única persona en España capaz de plantear y desempeñar el nuevo Ministerio del Interior: tiene vigor, energía, robustez, práctica de negocios y conocimiento profundo de cosas y personas y de lo que ha pasado en el interior de España» (*ibid.*, p. 628).

²⁴ Me refiero, y aquí sí que voy a reproducir la larga lista de instituciones *incorporadas al cuidado* del Fomento que contenía el real decreto de 9 de noviembre, a un conjunto no cerrado de «establecimientos» y corporaciones de los más diversos orígenes y naturalezas que lo único que en aquel momento tenían en común era esa suerte de adscripción abstracta por razón de materia al gobierno político y económico de los pueblos que en las propuestas hacendistas se denominaba ya ad-

(c) El tercero, muy conectado con esa noción de la autonomía introducida en el segundo, tiene que ver con una pista que ofrece el lenguaje con el que se describe la naturaleza de la relación que se había establecido entre el nuevo ministerio y la multitud de instituciones ya mencionadas. El *cuidado* con el que el gobierno quería someter a una multitud de cuerpos heterogéneos hace pensar en algo muy semejante a la *dulce intervención*²⁵; lo más que se quería practicar era una nueva reordenación de viejas jurisdicciones privativas carentes de una mínima sujeción por no contar la nueva secretaría de Fomento ni siquiera con unos jefes territoriales exclusivamente ocupados en imponer un discurso común²⁶.

ministración civil: «La Conservaduría de Montes dentro de las veinte y cinco leguas del contorno de la corte; la Conservaduría de montes fuera de las mismas veinte leguas; las Subdelegaciones marítimas de montes de las veinte leguas inmediatas a las costas, y las demás sujetas en el día a la Marina; la Dirección general de Propios y Arbitrios del Reino, los Ayuntamientos de los pueblos; la Junta general de Comercio, Moneda y Minas, que actualmente se halla refundida en la Sala de Gobierno del Consejo supremo de Hacienda; las Corporaciones gremiales; los Consulados y Juntas de comercio; la Superintendencia general de casas de Misericordia, y la Colecturía del Fondo pío benefical; la Superintendencia general de Policía; la Junta suprema de Sanidad del Reino; la Dirección general de Correos, Caminos y Canales; la Dirección general de Pósitos; la Dirección general de Minas; las Reales casas de Moneda del Reino; la Junta suprema de la Caballería del Reino; la Junta de arreglo de presidios; los Juzgados de rematados; la Inspección general de Instrucción pública; el Real Conservatorio de Artes; el honrado Concejo de la Mesta; el Juzgado de imprentas y librerías del Reino; la Junta de arreglos de Establecimientos piadosos, y todos los de esta clase que hasta aquí se entendieron en derecho con alguno de los Ministerios; la Real y suprema Junta de Caridad de esta corte; la Real Junta superior gubernativa de Medicina y Cirugía; la Real Junta superior gubernativa de Farmacia; el Real Tribunal del Proto-albeiterato; las Reales Academias creadas en esta Corte y fuera de ella; las Sociedades económicas en todo el Reino, y la Junta de Damas unida a la de Madrid; las Juntas de Agravios establecidas en todas las capitales de provincia; el Real Conservatorio de música; el Real Colegio de Sordo-mudos; el Real Museo de Ciencias naturales; la Imprenta Real y la Redacción de la Gaceta; la Real Escuela de veterinaria; el Real Instituto asturiano; los Reales Archivos de Simancas, Sevilla, Barcelona y Valencia; y por último, todas las demás corporaciones, establecimientos y cuerpos directivos de la misma o semejante naturaleza» (*Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XVII, Madrid, 1833, pp. 247 y 248).

²⁵ Véase *supra* Cap. I, 3, pp. 59-70.

²⁶ Un examen rápido de las primeras resoluciones de la secretaría de Fomento que se publicaron en la colección de decretos revela hasta qué punto el espacio del Fomento no era mucho más que una nueva vía por la que seguir afirmando jurisdicciones privativas: «He dado cuenta a la Reina nuestra señora de una exposición que me ha dirigido el Tribunal de Comercio de Granada, quejándose de haber sido desatendidas sus prerrogativas por el Alcalde del Crimen de aquella Chancillería D. Manuel Pérez Seoane, que citó a declarar personalmente en su juzgado al Cónsul de dicho Tribunal D. Juan de Mendoza, y usó de medidas coercitivas al efecto, porque se negó a verificarlo, fundándose en que ejercía jurisdicción; y habiéndose enterado S. M. de lo dispuesto en el Código de Comercio, y de que la Real orden de 22 de Diciembre de 1804 citada en el presente caso, trata solo de los antiguos Consulados, y no es aplicable a los actuales Tribunales de Comercio, se ha servido declarar, que teniendo estos jurisdicción, deben disfrutar sus individuos, mientras la ejerzan, de las preeminencias y exenciones concedidas a los demás juzgados. De Real orden, Madrid, 16 de Diciembre de 1832. = Victoriano de Encina y Piedra» (*Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XVII, Madrid, 1833, pp. 294-295).

3.2 *El conde de Ofalia en el ministerio de Fomento, o de la definitiva caída en desgracia del Consejo Real*

Todo este conjunto de elementos que se ha sucedido para describir los primeros pasos del nuevo ministerio parece avalar una visión historiográfica muy asentada que viene a concluir que hasta que Javier de Burgos no entró en escena el de Fomento fue un experimento notablemente fallido²⁷. Sin embargo, una serie de matizaciones deben hacerse a ese panorama habida cuenta de que lo que aquí interesa es determinar cuál fue el mapa institucional que el antiguo afrancesado se encontró cuando el 21 de octubre de 1833 fue nombrado ministro de Fomento. Para eso parto de una investigación relativamente reciente que se ha encargado de demostrar que, por más que el conde de Ofalia tuviera serios reparos en hacerse con el control de la *Policía Política*, a lo que más empeño dedicó en su mandato fue a devolverla al estado de su diseño original de 1824²⁸. El de Narciso de Heredia fue un empeño que dio importantísimos frutos ampliando la autonomía y la esfera de actuación del ramo, y protegiéndolo principalmente frente a la jurisdicción militar²⁹. Por tanto, todo apunta a que en el periodo que medió entre la penúltima enfermedad del monarca y su muerte algunas cuestio-

²⁷ Sostengo que esa lectura común, más o menos conscientemente, proviene en parte de la visión que el propio Burgos dio *a posteriori*: «El trabajo insoportable que en España tuvieron siempre los ministros se había aumentado, y aun debía aumentarse prodigiosamente por las dificultades y la complicación de las circunstancias. El del ministerio de Fomento debía ser tanto mayor cuanto, después de un año de instalado, solo había anunciado su existencia por alguna que otra medida insignificante, más propia para hacerla considerar como una superdotación, que como una institución útil» (BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., p. 168). A título ejemplificativo de la diversidad historiográfica desde el punto de vista cronológico o disciplinar que comparte el diagnóstico, cabe mencionar: SUÁREZ, Federico, «La creación del Ministerio del Interior», cit., p. 37; ARTOLA, Miguel, *La España de Fernando VII*, cit., pp. 748-749; SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)* (1973), Madrid, Iustel, 2006, p. 124; NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, cit., p. 211; LUIS, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire...*, cit., p. 243; y PRO, Juan, *La construcción del Estado en España...*, cit., p. 143.

²⁸ PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación...*, cit., pp. 42-47.

²⁹ La grave crisis política que a pesar de la recuperación de la salud de Fernando ya empezaba a hacerse presente en muchos puntos de la península llevó a que desde el fuero de guerra no se pusiera nada fácil el trasvase a Fomento de la estructura de policía que, por otro lado, tan claro parecía venir indicado en el real decreto de 9 de noviembre de 1832. Ejemplo de estas tensiones fue la «Circular del ministerio de Guerra a los capitanes y comandantes generales» de 9 de abril de 1833 en la que se daba esta visión tan poco conformista con la inhibición en un ramo, según el papel del decreto, a todas luces civil: «El alto mando militar tiene ajenas altas funciones civiles. En desempeño de ellas pueden prevenir los capitanes generales las maquinaciones facciosas que como jefes militares habrían de reprimir si llegasen a estallar. Para prevenirlas basta la vigilancia: para reprimirlas se necesita el empleo de las armas. La vigilancia de que se trata debe ejercerse solo sobre los hechos que puedan turbar la tranquilidad pública, y sobre los actos exteriores que prueben o hagan sospechar justamente que se maquina de hecho para hacer prosélitos, o para hacer triunfar las funestas doctrinas» (*Gaceta de Madrid*, núm. 45, 11 de abril de 1833, p. 191).

nes poco atendidas contribuirían decisivamente a facilitar el rediseño del paisaje institucional de la monarquía que se acercaba a su fin.

En ese mismo sentido, los meses de gobierno de María Cristina en el otoño de 1832 no solo habían traído consigo las famosas medidas aperturistas conocidas por todos, a saber: «la amnistía más general y completa que hasta el presente han dispensado los Reyes» y la erección del ministerio de Fomento, sino que acogieron una transformación institucional de peso³⁰. Poco después de que Cea Bermúdez se hiciera con el control «programático» del gobierno, momento que coincidió con la también famosísima emisión de la «Circular dirigida por el Excmo. Sr. Primer Secretario de Estado y del Despacho a los agentes diplomáticos de S. M. en el extranjero, sobre la marcha que ha de seguir el Gobierno» de 3 de diciembre³¹, uno de los todavía protagonistas institucionales de la monarquía —el Consejo Real de Castilla— sufría su estocada definitiva. La autonomía e independencia que, con respecto al sector de Calomarde, había demostrado el cuerpo en la figura de su decano, José María Puig, habían hecho parecer en un primer momento que esta corporación podría llegar a recuperar su posición preminente en el gobierno de la monarquía; sin embargo, el golpe de timón que supuso la vuelta de Cea a la primera secretaría de Estado acabó por confirmar que los acontecimientos de octubre y noviembre de 1832 no eran más que un espejismo.

Conviene, no obstante, identificar esos indicios que me llevan a sostener que ese espejismo se produjo, precisamente para poder valorar luego la entidad de la estocada. El comportamiento de Puig como decano del consejo, bloqueando en el mismo la publicación del decreto «arrancado» a Fernando, fue inmediatamente premiado con un nombramiento como gobernador en propiedad fechado el mismo día (1 de octubre) en que se nombró a todo el gabinete que sustituyó al formado por Calomarde, Alcudia, Ballesteros, Salazar y Zambrano³². La buena sintonía surgida a partir de ahí entre el consejo, el nuevo secretario de Gracia y

³⁰ *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XVII, Madrid, 1833, pp. 224-226.

³¹ *Ibid.*, pp. 281-285. Esta circular había sido leída el día anterior en una sesión del Consejo de Ministros que, siendo presidida por la reina, fue la primera ocasión en que el flamante primer secretario de Estado integraba el consejo. La circular puede ser así entendida como un golpe de efecto con el que Cea se ganaba desde el primer momento el favor de la reina y el respeto de los otros secretarios: «El Ministro de Estado manifestó su satisfacción al ver que las ideas que había expuesto coincidían con las de sus colegas y aseguró a la Reyna N.^a S.^a que de acuerdo en estos principios, y continuando la misma buena armonía, debía prometerse S. M. los más felices resultados de su gobierno, animado del deseo de promover la prosperidad pública por cuantos medios están a su alcance y a sostener los derechos del Trono en todo el lleno de su Soberanía» (*Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo VII (1832), cit., pp. 190 y 191).

³² «Teniendo en consideración los buenos y dilatados servicios de José María Puig...» (*Gaceta de Madrid*, núm. 125, 13 de octubre de 1832, p. 495). A este nombramiento respondió el consejo con la «Consulta de consejo pleno de 3 de octubre manifestando a S. M. su profundo reconocimiento por haberse dignado nombrar gobernador en propiedad de dicho Supremo Tribunal a D. José M.^a Puig» (*AHN, Consejos*, L. 1801, Registro de 4 de octubre de 1832, f. 299r).

Justicia, José Cafranga³³, y la reina María Cristina no hizo más que confirmarse a lo largo de los dos meses siguientes. Solo en este clima de colaboración y progresivo incremento de protagonismo del Consejo Real se pueden entender decretos como el que, en medio de una recolocación de magistrados que también traía causa de la contienda dinástica y afectó a muchos de los principales tribunales de la monarquía³⁴, se pronunciaba sobre la futura suerte de la institución en los siguientes términos:

«Deseando yo que el Consejo de Castilla, célebre otro tiempo en los fastos de la magistratura europea por su circunspección, rectitud y sabiduría, recobre todo su antiguo lustre y esplendor, y sea como en épocas de gloriosa memoria baluarte del trono español y apoyo firme del Estado; he venido, en uso de las facultades, que mi muy caro y amado Esposo me tiene conferidas, en restablecer la plaza tercera de fiscal, y nombro para ella al que lo es actualmente de la Real audiencia de Valencia; D. Francisco Redondo, reservándome para más adelante reintegrar a dicho supremo tribunal en el pleno goce y posesión de todas sus atribuciones, según le competen por las leyes y otras soberanas resoluciones»³⁵.

Pero, como ya se ha advertido, poco duró ese sueño de reconstitución que se prometía el Consejo Real. En la sesión del Consejo de Ministros de 5 de diciembre, Cea dejó claro en su programa de gobierno que sobraba un ministro de Gracia y Justicia que se tomara demasiado en serio las solemnidades institucionales de la monarquía. En medio del clima de camaradería fijado en la anterior sesión del gabinete de ministros, Cea irrumpió con un proyecto de decreto que, relatando la historia de las Cortes de 1789 –y cómo en ellas ya se derogó el auto acordado de 10 de mayo de 1713–, se pretendía suficiente para hacer «incuestionables los derechos de la Augusta Princesa»³⁶. Contra esta propuesta se pronunció decididamente Cafranga, quien, después de acusar veladamente a Cea de actuar de forma desleal a la hora de abordar un asunto que no estaba fijado para

³³ A la sazón antiguo secretario de la Cámara y Real Patronato de Castilla (*Gaceta de Madrid*, núm. 122, 9 de octubre de 1832, p. 495).

³⁴ Rafael García Pérez «El Consejo Real de Navarra, entre el derecho del rey y las libertades del reino (1800- 1836)», en *AHDE*, 72, 2002, pp. 125-200, p. 149) recoge, para un caso tan sensible como podía ser el del reino de Navarra, los traslados que afectaron al regente y diversos ministros de su Consejo Real.

³⁵ El real decreto de 25 de octubre se completa con los nombramientos para ministros del consejo de «D. José de Villanueva y Arévalo, oidor decano de la Audiencia de Sevilla; D. Andrés Subiza, decano de la chancillería de Granada; D. José Ayuso y Navarro, gobernador de las salas del crimen de la misma; y a D. José Martínez Areta, alcalde de mi Real casa y Corte» (*Gaceta de Madrid*, núm. 132, 30 de octubre de 1832, p. 531). En la misma línea cabe interpretar la fluida comunicación entre el gobernador y el secretario del despacho que dio como resultado la aprobación de la planta de magistrados para el siguiente año de 1833 entre el 8 y 14 de noviembre (*AHN, Consejos*, leg., 11887).

³⁶ *Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo VII (1832), cit., pp. 192 y 193.

ese día, señaló que a su juicio era necesario convocar *solemnemente* las Cortes para solucionar el conflicto. Como quiera que el resto de secretarios del despacho presentes apoyaron el proyecto de Cea en la votación propuesta por la reina, la suerte de Cafranga como ministro de Gracia y Justicia –y con él la de una cierta recuperación del Consejo Real– quedó finalmente definida: sin presencia de los representantes de los reinos en la corte para dotar de legitimidad a las decisiones que sobre la sucesión dinástica se pretendían tomar, había que poner al servicio de esas directrices a la institución que todavía funcionaba como articulador de todos los pueblos de la monarquía a través del despliegue de la jurisdicción ordinaria³⁷. De esta forma, el mismo día que se sustituía en la secretaría del despacho a Cafranga por Francisco Fernández del Pino –el plan de Cea también necesitaba de un nuevo «Notario Mayor de los Reinos»–³⁸, Puig era jubilado con la gran cruz americana de Isabel la Católica, y al frente del Consejo Real le sucedía, pero ya

³⁷ *Ibid.*, pp. 195-197. En las memorias de un personaje central en la primera restauración de Fernando VII y posteriormente consejero de Estado hasta que cayó en desgracia en la segunda, José de García León y Pizarro, también se puede seguir el enfrentamiento entre Cea y Cafranga que acabó provocando la salida del gabinete del segundo. Por más que el desprecio declarado que García de León y Pizarro sentía por Cea haga que el relato se pierda en los detalles, la idea que transmite sobre la posible interpretación que se podría dar por desconocimiento de las posturas de ambos es de lo más precisa: «La salida de Cafranga se miraba en el público como resulta de no ser muy al orden del movimiento liberal del Gobierno, y se asegura por mejor instruidos todo lo contrario. Se trataba delante de los reyes de la sucesión, y Cafranga instaba porque se fijase este punto. Cea divagaba, y cayó en la idea de que se consultara a las Potencias, y Cafranga, con firmeza, repuso que, al contrario, creía que este punto con nosotros mismos se debía consultar, y no con el extranjero. ¿Cuál es aquí el liberal, el seguro, el nacional?» (GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, JOSÉ, *Memorias*, Madrid, CEPC, 1998, p. 359).

³⁸ El nuevo destino para el que fue nombrado a su salida del ministerio José Cafranga era una triste metáfora del lugar que con sus actuaciones y posicionamientos había ocupado en el gabinete de otoño de 1832. Como Gobernador del Consejo Supremo de Indias, Cafranga se puso al frente de una corporación que a duras penas resistía en su alta dignidad en un mundo tan forzosamente distinto del que la había visto nacer. No obstante la pérdida de protagonismo no solo de la institución sino, sobre todo, del ramo, la nula atención historiográfica que se ha prestado a los últimos años de vida del consejo podría llevar a pensar en una inexistencia que solo la consulta detenida de las fuentes lleva a rechazar. Así, en enero de 1830 el consejo recibía una nueva planta con la que todo parece indicar que se pretendía el ahorro que para Gracia y Justicia suponía el que los seis ministros de capa y espada tuvieran sus sueldos asignados al ramo de su procedencia (dos debían ser generales de Guerra, otros dos de Marina y, por último, dos intendentes de Hacienda); nueve ministros togados completaban la planta (*Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XV, Madrid, 1831, pp. 1 y 2). Los todavía numerosos negocios que merecieron consulta del consejo aparecen consignados en *AGI, Indiferente*, leg. 566, L.1, donde se recogen las consultas elevadas por el consejo hasta el 18 de marzo de 1834 en que aparece fechada la última. Además, la centralidad del consejo en el ramo de Gracia y Justicia de Indias se puede constatar comprobando que la mayoría de los negocios que se someten a real resolución («Listas de expedientes para el despacho de S. M.») son expedientes que provienen directamente del consejo o que han sido consultados por este después de que llegaran a él por real orden desde la secretaría del despacho (*AGI, Ultramar*, leg. 797).

como presidente y no como gobernador, el general Francisco Javier Castaños³⁹. Más que una militarización de algunas de las principales instituciones de la monarquía ante el conflicto que se adivinaba⁴⁰, lo que de verdad representaba el nombramiento de un general como cabeza de la más alta corporación letrada de la monarquía era una voluntad de convertirla en justamente lo contrario de lo que había sido en los días de enfermedad de Fernando en la Granja: un cuerpo que funcionó con autonomía frente a los secretarios del despacho a partir de la suficiencia jurisdiccional que le daba el tomar acuerdos y publicarlos. Además, esta transformación se vio rápidamente evidenciada por el papel que el recién nombrado presidente del Consejo Real representó como segunda autoridad de la monarquía en el acto que, auspiciado por Cea, Fernando VII mandó celebrar el 31 de diciembre de 1832 para «solemnizar» la anulación del «Real Decreto de revocación de la pragmática Sanción del año 1830 arrancado de S. M. en San Ildefonso el 18 de Septiembre último en el momento más grave y peligroso de su penosa enfermedad»⁴¹.

Pero, si ese papel así mirado no arroja demasiadas dudas sobre la casi definitiva defenestración que experimentó el Consejo Real con el nuevo rumbo, esa idea todavía se acrecienta más cuando se observa que en el siguiente acontecimiento que reunió, con motivo de unas muy particulares Cortes, a los altos cuerpos de la monarquía, a las dignidades nobiliarias y eclesiásticas, y a las representaciones de los reinos, el lugar que ocupó el presidente del consejo, una vez ya cumplida su función original, fue mucho más disimulado⁴². El propio general Castaños, figura sustancialmente decorativa subordinada a la de Cea Bermúdez como muchos otros –entre ellos el conde de Ofalia–, ya había sido para entonces objeto de algunos de los planes del primer secretario de Estado:

«Ofalia, dicen, Presidente del Consejo de Castilla, y suprimido el Ministerio de Fomento. Dicen que el pobrecito nada ha sabido de estas cosas, aunque han ido por su Ministerio [...] Cea trata de hacer firmar a la reina un papel en que confiese que la han engañado en todo [...] Se trata de

³⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 153, 15 de diciembre de 1832, p. 629.

⁴⁰ PÉREZ NÚÑEZ, JAVIER, *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación...*, cit., pp. 32-33.

⁴¹ En esta ceremonia, en la que el flamante secretario de Gracia y Justicia Fernández del Pino ya ejerció como «Notario Mayor de los Reinos», el presidente del Consejo Real ocupó el segundo lugar en el orden de prelación de personalidades que, como testigos del solemne acto, se dieron cita en la corte para atender a la declaración real (*Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XVII, Madrid, 1833, pp. 313-316). La letra de la declaración se aprobó a propuesta de Cea en la sesión del Consejo de Ministros del 26 de diciembre (*Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo VII (1832), cit., pp. 197-200).

⁴² Esta diferencia de la posición institucional del Consejo Real en la figura de su presidente la señalaba PUYOL MONTERO, JOSÉ MARÍA, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, cit., pp. 492-495.

desterrar a Castaños por Conspirador (¡qué bonito!), y Ofalia le reemplaza, y Cea servirá el Fomento»⁴³.

Con todo, durante aquellas extrañas Cortes que se acabaron convocando para jurar a la infanta Isabel a comienzos del verano de 1833, la escasa relevancia institucional de la presidencia que encarnaba el general Castaños la suplió el veterano militar tirando de manera ruda de la experiencia acumulada en lides similares. El retrato que García de León y Pizarro hizo del tradicional «cierre de Cortes» reflejaba a la perfección el clima de intrigas y desconcierto generalizado que rodeó al trono de Fernando VII en sus últimos meses de vida:

«Es positivo que los diputados pidieron permiso para despedirse del rey; era el cierre de Cortes. El Ministro de Gracia y Justicia y Cea solo dijeron al rey que querían besar la mano; los mandó volver otro día; fueron a Cea a decirle que no era un simple besamanos, sino cerrar las Cortes; que ya habían estado dos veces, y que iban a hablar al rey en nombre de los reinos. Cea todo aturullado dijo: «Yo también voy». Subió a prevenir al rey, quien dijo: «Pues si no hay nada preparado. Los ministros solo me han dicho que venían a besar mi mano». Castaños entró y dijo lo que era; se quiso aplazar otro día; pero Castaños observó que no parecía regular, etc. La reina estaba en el baño; Castaños decía que de cualquier modo, en peinador; pero el rey se vistió e hizo vestir a la reina como se pudo, y fue al trono a la ceremonia. ¡Qué bellos auxiliares tiene S. M.! Para pensar empleos valen un Perú»⁴⁴.

Así las cosas, y para lo que aquí interesa, ese cambio sustancial que supuso la llegada de Cea a la primera secretaría de Estado abrió un espacio ante la secretaría de Fomento que hasta alguien con las reticencias para la asunción del cargo como el conde de Ofalia se dispuso presto a utilizar. Tanto en el plano de la pugna con la jurisdicción de guerra por el control de la policía, como en el de la otra medida que se le ha solido destacar, la del establecimiento de los Boletines Oficiales de Provincia, Narciso de Heredia hizo uso de la vía de legitimación que la publicación de normativa en el Consejo Real le daba a quien lo controlaba para lograr sus propósitos⁴⁵. Suyas son las firmas que siguieron a las reales órdenes que comunicaban al consejo, literalmente: (a) «el establecimiento de un Boletín

⁴³ GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., pp. 370 y 371, anotaciones de los días 30 de marzo y 3 de abril de 1833.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 390.

⁴⁵ Una advertencia debe ser introducida aquí de una manera similar a lo que ya se ha hecho con el Consejo Supremo de Indias. La escasez de estudios centrados en estos últimos años de funcionamiento del consejo y, sobre todo, este último varapalo que se ha visto recibir al consejo no deben hacernos pensar que esta corporación no estuvo consultando negocios provenientes de las secretarías del despacho –y también expedientes formados en su seno– hasta el mismo momento de su disolución definitiva. Muy al contrario, que el Consejo Real estuvo funcionando hasta el mismo momento de su disolución es algo que se puede comprobar a través de instrumentos como los libros de «Registro de Reales Órdenes y Decretos que pasan al Consejo y Cámara» (*AHN, Consejos*, L. 1798) y de registro de las «consultas que se elevan desde la presidencia del Consejo

oficial en cada capital de provincia», y (b) «que la Policía general del Reino se organice de nuevo, conforme a lo establecido en el Real decreto de ocho de Enero de mil ochocientos veinte y cuatro»⁴⁶.

(a) Que el propio inicio de la norma ya presentara al secretario de Fomento como un mero interlocutor que puso en contacto un proyecto previamente elaborado por los directores generales de Propios, Correos y Rentas Reales con la aprobación regia en Consejo de Ministros no es algo que se pueda relacionar con la incapacidad del ministro en sacar proyectos por sí mismo adelante⁴⁷. La inmensa mayor parte de las resoluciones que, como a continuación se comprobará, Javier de Burgos expidió tenían las mismas deudas contraídas con proyectos elaborados en diferentes juntas o comisiones, cuando no en las propias secretarías del despacho, que sus antecesores. Además, hay casos en los que, como en este, de poco sirve examinar el grado de participación y la voluntad concreta que se encontraban detrás de la gestación en las covachuelas, porque lo que justifica el atender al nacimiento de la medida es el éxito que llegó a tener⁴⁸. Por el contrario, es más interesante retener que la implantación del sistema de boletines oficiales de provincia, lejos de establecer unos principios de legalidad y publicidad normativa o de sustituir la comunicación oficial entre autoridades, lo que supuso fue un primer paso –si bien no del todo homogéneo– en el dibujo de una administración que, imponiéndose sobre la jurisdicción ordinaria en los pueblos, no hacía más que irrumpir en aquel momento⁴⁹. Por tanto, si bien el impulso

Real de Castilla» (*AHN, Consejos*, L. 1801), ambos de la oficina de la Secretaría de la Presidencia del Consejo Real.

⁴⁶ Sigo las versiones de las reales órdenes localizadas en *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa*, tomo XVIII, Madrid, 1834, pp. 91-95 y 231-234.

⁴⁷ «Deseoso el Rey nuestro Señor en proporcionar a sus amados vasallos todos los alivios que sean compatibles con las atenciones al servicio, llamó su soberana atención el gravamen que sufren los pueblos con el gasto de veredas para la circulación de las órdenes del gobierno y de las autoridades de las provincias, y tuvo a bien ordenar que en junta compuesta de los directores de Propios, de Correos y Rentas Reales D. Niceto de Larreta, D. Atanasio Melgar y D. Juan del Gayo, se examinase y propusiese sin demora [...]» (*ibid.*, p. 92). La real orden venía aprobada por el Consejo de Ministros en la sesión del día 19 de abril (*Actas del Consejo de Ministros, Fernando VII*, tomo VIII (1833), Ministerio de la Presidencia, 1994, pp. 106 y 107).

⁴⁸ En LORENTE SARIÑENA, Marta, «Una Herencia instrumental: el legado fernandino», en *id. La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, cit., pp. 53-73, el propio título del capítulo que en su mayor parte estudia el nacimiento de los boletines provinciales da las claves por las que se ha dicho que interesa su formación aquí: los mismos constituyeron unos mecanismos institucionales a los que les sonrió la suerte en la medida en que se heredaron.

⁴⁹ Los primeros boletines provinciales instalados dando cumplimiento a la real orden de 20 de abril empezaron a imprimirse ese mismo verano en un ámbito territorial que solía coincidir con el de la provincia de real Hacienda. Todo podría hacer presagiar –la circunscripción que se presumía, el que los intendentes fueran los «gefes» del Fomento, el encargo de que fueran los intendentes los que intervinieran en la subasta, etc.– que estas autoridades ejercerían en todas las provincias un control relativamente homogéneo sobre este tipo de publicaciones. Sin embargo, la realidad es que del repaso que he podido hacer por algunas de ellas no parece poder probarse esta hipótesis de

definitivo a la consolidación de esa vía de publicación provincial vendría dado por los subdelegados de Fomento de Burgos y su *Diario de la Administración*, muchos de ellos –y sobre todo el propio ministro– encontraron el escenario desde el que se iba a representar el «descenso de la administración hasta la choza del labrador» parcialmente montado⁵⁰.

(b) La segunda ayuda destacable que prestó la sumisión del Consejo Real a la conformación del espacio del Fomento fue vital para la reconstitución de la autonomía del ramo de policía que se ha señalado. Así, aunque la autoría de la medida no se le haya solido reconocer a Ofalia porque su distribución como real cédula hizo que se recopilara en las colecciones de decretos entre las expedidas en el ramo de Gracia y justicia, fue esta reforma la que posibilitó que, cuando Burgos comenzó el despliegue provincial del ramo de Fomento en octubre de ese mismo año, el ministerio contara con un sustento material de fondos y recursos propios⁵¹.

partida. Así, mientras que el primer ejemplar del *Boletín Oficial de la provincia de Mallorca* salió de la Imprenta y Librería de D. F. Guasp, sita en la calle de Morey de Palma, en el mes de junio muy apegado a la tutela del intendente Garfias, el primer número del *Boletín Oficial de Aragón* vio la luz en la Imprenta Real de Zaragoza el 1 de julio sin que en ningún momento se pudiera reconocer la autoridad que quedaba detrás de la publicación (el primero en *HMM*, AM23-4-3723-3728; el segundo en *HMM*, F49-11-121). Quizá el caso del *Boletín Oficial de Granada* sea el que contribuya mejor a clarificar el diagnóstico de confusión de autoridades que estuvieron tras estas publicaciones. Con una orden del regente de la Real Chancillería de Granada fechada el 31 de agosto se informaba a todas las justicias del territorio de este tribunal superior que el boletín había echado a andar el día 1 de ese mes y «tenía la ventajosa circunstancia de insertar primero que aquellos las órdenes comunicadas por este superior tribunal y las emanadas de él», por eso «aunque el suscribirse las justicias de los pueblos sujetos en lo económico y gubernativo a otras intendencias, no e[ra] una obligación indispensable, les [podía] ser muy conveniente por la anticipación con que recibir[ía]n dichas órdenes y disposiciones judiciales» (*AMA, Correspondencia general*, leg. 697).

⁵⁰ Ahora bien, en la línea de lo que se ha apuntado en la nota al pie anterior, esa heterogeneidad también condicionó que en algunas de las provincias el escenario estuviera menos formado que en otras. De hecho, a mi juicio, solo la ausencia de control de la publicación de una autoridad próxima a las nociones de Fomento y administración civil explica que en una fecha como noviembre de 1833, el Real Acuerdo de la Audiencia de Aragón pusiera de nuevo en circulación *motu proprio* una «Instrucción formada para gobierno de los pueblos sobre el modo de proceder a las admisiones y despedidas de médicos, cirujanos, boticarios, albéitares, maestros de primeras letras, organistas y demás profesores conducidos» circulada ya en 1800 y que comenzaba: «Estando declarado por el Supremo Consejo de Castilla en Real provisión de 14 de Mayo de 1746, que la elección de médico, cirujano, boticario y demás sirvientes del público en los pueblos [...]», (*Boletín oficial de Aragón*, núm. 42, 22 de noviembre de 1833, pp. 201 y 202, en *HMM*, F49-11-121).

⁵¹ Que Burgos utilizó la estructura provincial de la policía para abrir el canal de la administración es algo que no admite duda. A las instrucciones claras sobre cómo las subdelegaciones debían dotarse con los fondos de policía que se pueden encontrar en el real decreto de 23 de octubre «mandando establecer Subdelegados de Fomento», el de 30 de noviembre «disponiendo los Subdelegados y demás empleados de Fomento que ha de haber en las Provincias» y en la real orden de 29 de diciembre «sobre jura, establecimiento y gobierno de los Subdelegados de Fomento», he unido el estudio de las diferencias en la correspondencia recibida en una villa de la provincia económica y gubernativa de Córdoba, Aguilar de la Frontera, antes y después de la implantación de la estructura provincial de Fomento para comprobar cómo en la posición de la Subdelegación de

En fin, todas las jurisdicciones de la monarquía, la ordinaria incluida, experimentaron de una manera u otra las variaciones que provocó la irrupción del ministerio de Fomento en el último año de vida de Fernando VII. La jurisdicción de guerra ganó un lógico protagonismo en un clima que anunciaba la proximidad de una contienda civil, la Gracia y Justicia de Indias mantuvo el alto lugar institucional —a la par que nulo funcional— que todavía representaba un Consejo Supremo de Indias que en la última década había visto desvanecerse definitivamente ante sí la inmensa mayoría de las posesiones que le habían dado nombre y sentido, y la jurisdicción de Hacienda, principal promotora y patrocinadora de las reformas en el Fomento, trató de mantener su espacio de influencia sobre un nuevo ministerio que todavía carecía de su propio aparato. Un ejemplo para comprobar esto que digo lo constituye otra famosa resolución que contó también con la firma del conde de Ofalia. La titulada en la colección de decretos como «Real orden mandando quedar sin efecto la que se cita, y que el ramo de Propios continúe en sus juicios con el fuero activo y pasivo» de 6 de julio recogía una consulta del Real y Supremo Consejo de Hacienda que ponía fin al último de los conflictos que, con respecto al ramo de los propios y arbitrios, enfrentó a la jurisdicción ordinaria con la de Hacienda⁵². Con todo, la complejidad de la naturaleza del último de los puntos puestos en cuestión mutuamente por ambas corporaciones no parece aconsejar el que se entre aquí en mayores profundidades, baste el ejemplo solo para poner de manifiesto esa idea que se puede ahora confirmar: justo en el momento en el que, con la muerte de Fernando, Javier de Burgos entró en escena, ninguno de los vetustos consejos de la monarquía ponía en especiales problemas al ministerio de Fomento del reino⁵³.

Policía de La Carlota se subrogaba primero la Intendencia y después la Subdelegación de Fomento de Córdoba (*AMA, Correspondencia general*, legs. 696 y 697).

⁵² *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa*, tomo XVIII, Madrid, 1834, p. 145. Las circulares del Consejo Real de 13 de enero de 1829 y 29 de diciembre de 1831 (*AHN, Consejos*, leg. 5410) conforman algunos más de los pronunciamientos que, enfrentados a otros muchos del Consejo Supremo de Hacienda, entre otras cuestiones evidenciaban la necesidad que, en una monarquía con una pluralidad jurisdiccional como la que la hispánica todavía tenía, había de un cuerpo que se pronunciara tratando de resolver las múltiples competencias de jurisdicción. Para comprender esta experiencia jurídica constituida a partir de las innumerables competencias de jurisdicción, aunque elaborados para el contexto de la «América de Carlos IV», son fundamentales: MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Estrépito de Tribunales: competencias de jurisdicción en la América de Carlos IV», en Martiré, Eduardo (coord.), «La América de Carlos IV», *Cuadernos de Investigación y documentos*, Buenos Aires, INHIDE, 2007, pp. 11-96; y «Métodos unilaterales, universales y radicales para la solución de competencias de jurisdicción en América (1787-1803)», en *Homenaje al profesor José Antonio Escudero*, vol. III, Madrid, Editorial Complutense, 2012, pp. 201-235. Sin embargo, para este caso concreto, ni la «consulta pedida por el Ministerio de Hacienda remitiendo una exposición del Director General de Propios y Arbitrios del Reyno proponiendo no se admitiesen competencias en los asuntos de Propios y Arbitrios» de 1830 de una Junta Suprema de Competencias que no tiene todavía aproximación historiográfica alguna, pudo poner fin a un conflicto que solo se agotó con la consolidación del discurso de la administración que entonces surgía (*AHN, Consejos*, L. 2709 ter, Consultas originales de la Junta Suprema de Competencias desde su instalación en 1824 hasta su cese en agosto de 1836, ff. 124-132).

⁵³ En concreto, y a muy grandes rasgos, la real resolución, oponiéndose a la consulta del Consejo Real que dio lugar a la circular del 29 de diciembre que se ha mencionado en la nota al pie

4. EL DESPLIEGUE DE LA «ADMINISTRACIÓN» DE JAVIER DE BURGOS EN EL *GOBIERNO DEL MANIFIESTO DEL 4 DE OCTUBRE*

4.1 *Un nuevo actor institucional: el Consejo de Gobierno*

«Fernando VII (es un hecho) decía a su mujer, hablando de política: ¿Ves los españoles? Pues es como una botella de cerveza; tapada, está quieta; destápala, y todo salta. España es la botella, y yo soy el tapón; quítalo, y la explosión será instantánea»⁵⁴.

Como el propio Fernando VII describía de forma tan *campechana*, la inestabilidad política que caracterizó toda la última restauración absolutista –y no hacía

anterior, supuso la vuelta a la jurisdicción de Hacienda –es decir, a una primera instancia de conocimiento de los intendentes junto a sus asesores letrados con apelación al Consejo de Hacienda– de los negocios contenciosos en los que correspondía al ramo de propios el fuero activo –además, por supuesto, del pasivo, cuestión esta que ya no estaba en discusión–. La dinámica de ampliación de la vertiente contenciosa de la Hacienda con respecto a la ordinaria beneficiaba el predominio de una institución que como el Consejo de Hacienda no representaba en ningún caso una amenaza a la dirección que del ramo de la real Hacienda se hacía desde el ministerio. De hecho, no hay más que repasar los libros de registros de la secretaría de Gobierno del consejo o los de las consultas que vuelven a la secretaría de la presidencia del consejo en los años finales del reinado de Fernando VII para constatar la ausencia de tensiones entre esta cabeza contenciosa y la secretaría del despacho de la Hacienda en lo que, recuérdese, a gobierno de los pueblos o administración civil se refiere, (*AGS, Consejo Supremo de Hacienda*, L. 163 y 164; y L. 179 y 180, respectivamente). Cuestión algo distinta, y muy de detalle pero que merece la pena señalar, sucedía con el encaje de algunos de los ramos que, como el de propios y arbitrios, habían pasado a depender de la Hacienda en esta dinámica expansiva que se ha visto hasta aquí. Si, haciendo uso de la consulta que el Consejo de Hacienda elevó en septiembre de 1832 pronunciándose sobre «el expediente promovido por el Director general de Propios en solicitud de que se apliquen a los fondos de los mismos ramos en todos los pueblos del Reyno los sobrantes de los puestos públicos y ramos arrendables después de cubiertos sus encabezamientos por rentas provinciales», uno se adentra en los razonamientos que las dos direcciones enfrentadas –la de propios y arbitrios y la de rentas– alegaron en el expediente que acabó resuelto por esta consulta, se puede observar cómo las concepciones de estos dos ramos comprendidos ya en una misma Hacienda eran bien distintas. Por un lado, la dirección de propios sostenía que de conformidad con lo que había dispuesto el Consejo Real cuando, a partir de la constitutiva instrucción de 1760, empezó a formar los *Reglamentos de Propios* facilitando la entrada de estos remanentes en esos fondos de los pueblos, debía seguir practicándose esa aplicación de los sobrantes a unos pueblos que se hallaban si cabe más apurados. Por el contrario, la dirección de rentas –y con esta los fiscales del Consejo de Hacienda– entendía que esa aplicación de los fondos ya había sido declarada por la real orden de 17 de julio de 1797 como «contraria a los derechos reales» y, por tanto, no cabía mantener semejante redistribución. La consulta elevada a S. M., que en 2 de enero de 1833 se publicaba en el consejo pleno con el clásico «como parece; y así lo he mandado» definía –como proponían los fiscales– un conflicto entre ramos integrados en la real Hacienda que en realidad hablaba de las mismas tensiones, agentes y dificultades que se han visto: una noción determinada de gobierno de los pueblos encarnada en el Consejo Real, una jurisdicción de Hacienda dotada del sentido de Estado más claro que se podía localizar y los viejos modos, lógicas e instrumentos que hacían que, ni situando a un ramo bajo su más íntima influencia, desde la Hacienda se pudieran vencer las resistencias congénitas de un mundo, pese a lo descompuesto, todavía fuertemente corporativo (*AGS, Consejo Supremo de Hacienda*, leg. 80).

⁵⁴ GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., p. 467, anotación del día 25 de febrero de 1834.

más que ir en aumento— también se dejó sentir con gran virulencia en el plano institucional. Lejos de la sensación de orden estructural que transmiten los muchos estudios que han localizado en esta década la consolidación definitiva de un Consejo de Ministros impuesto, pese a algunos problemas que no se ocultan, al resto de altas corporaciones de gobierno de la monarquía, varias cláusulas del testamento de Fernando tenían reservada una «sorpresa» que bien podría haber devuelto la situación al punto de «extrañas polisínodias» que protagonizaron desde regencias anteriores hasta no pocas experiencias de su último gobierno absuelto⁵⁵.

Por la duodécima cláusula, se mandaba establecer un Consejo de Gobierno con el que la reina María Cristina había de «consultar los negocios arduos, y señaladamente los que caus[as]en providencias generales y trascendentales al bien común de los vasallos»⁵⁶. La nueva institución que debía acompañar a quien había sido nombrada regente y gobernadora del reino en virtud de la cláusula testamentaria inmediatamente anterior pronto se encargó de hacerse reconocer como «el primero y preferente de todos los Consejos del Reyno»⁵⁷. Este consejo, cuya vida institucional se prolongaría hasta la última de las proclamaciones de la

⁵⁵ Esta consolidación del Consejo de Ministros a partir del real decreto de 19 de noviembre de 1823 ha sido estudiada, entre otros, por: ESCUDERO, José Antonio, «La creación de la presidencia del Consejo de Ministros», en *AHDE*, 42, 1972, pp. 757-767; ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando de, «Algunas consideraciones en torno al régimen del Consejo de Ministros (1824-1834)», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, 1983, pp. 383-408; y PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel, «La presidencia del Consejo de Ministros entre 1823 y 1835», en *Homenaje al profesor Alfonso García-Gallo*, vol. 2, Madrid, Universidad Complutense, 1996, pp. 499-519. Para el estudio del Consejo de Estado de la segunda restauración, sigue siendo obligado: SUÁREZ, Federico, *El Consejo de Estado (1792-1834)*..., cit., pp. 51-83. Sobre la suerte de polisínodia que se barajó en tiempo gaditano para conjugar Consejo de Estado constitucional, Regencia y actuación de los secretarios del despacho, transpirando las pocas certezas que sobre poderes o funciones constitucionales cabía identificar en ese juego: MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «De la función consultiva y el Consejo de Estado gaditanos», en *Historia Contemporánea*, 33, 2006, pp. 557-580. Por su lado, la toma de conciencia —a través de la consulta de fuentes y de los trabajos de LUIS, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire*..., cit., pp. 219-228 y FONTANA, Josep, *De en medio del tiempo*..., cit., pp. 125-139 y 197-199— de que la segunda restauración absoluta de Fernando VII transcurrió entre las sustituciones, solapamientos y convivencias conflictivas que experimentaron el Consejo de Ministros y el Consejo de Estado (incluido el breve paréntesis de la Real Junta Consultiva de Gobierno estudiada en: ESCUDERO, José Antonio, *La Real Junta Consultiva de Gobierno*, Madrid, Universidad de Madrid, 1973) es lo que me lleva a sostener que la concepción que se tuvo sobre la naturaleza y posición de esta Junta de Ministros, como muchas veces se la llamaba en aquellos años convulsos, fue de todo menos unívoca.

⁵⁶ Este ha sido estudiado para toda su cronología por MONTANOS FERRÍN, Emma, «El Consejo de Gobierno (1833- 1836)», en *Homenaje al profesor Alfonso García-Gallo*, vol. 2, Madrid, Universidad Complutense, 1996, pp. 267- 318, pero para lo que aquí interesa me valdré de mi propio examen de sus fuentes archivísticas. Así, la cita corresponde con el real decreto de 4 de octubre de 1833 que convocaba a los vocales y al secretario para su instalación (*AHN, Estado*, leg. 2828, parte segunda, 1).

⁵⁷ La declaración sobre la preeminencia es posible encontrarla en infinidad de comunicaciones que llegaron y partieron de su secretaria, pero por citar quizá la más representativa: real decreto de 19 de diciembre de 1833 (*AHN, Estado*, leg. 2828).

Constitución gaditana en el verano de 1836, si bien se convirtió en uno de los sínodos privilegiados en los primeros meses de regencia, partía en la letra del testamento de una posición con respecto al Consejo de Ministros que difería mucho de la que desde sus historias contemporáneas, pero siempre inmediatamente posteriores, se ha solido destacar⁵⁸.

En esencia, se trataba de un consejo que, conforme a lo dispuesto en la cláusula décimo tercera, debía estar compuesto por un miembro de la clase de eclesiásticos –se nombraba al cardenal Juan Francisco Marcó y Catalán, y en su ausencia al auditor de la Rota, Tomás Arias–, dos en la clase de grandes –se nombraba al marqués de Santa Cruz y al duque de Medinaceli con el duque del Infantado y el conde de España como sustitutos–, dos en la de generales –Francisco Javier Castaños y su sobrino el marqués de las Amarillas con José de la Cruz como sustituto– y otros dos en la de magistrados –siendo los designados José María Puig y Francisco Javier Caro con Nicolás Garelly y José María Hebia y Noriega de suplentes–⁵⁹.

La secretaría, por su parte, debía ocuparla el conde de Ofalia y, en su defecto, Cea Bermúdez⁶⁰. Fue precisamente la elevada categoría de esos últimos

⁵⁸ Esta lectura, que sin muchas dificultades admite el calificativo de teleológica, ha consistido en no cuestionarse nunca desde el propio contexto el sentido del testamento con respecto al Consejo de Gobierno y se ha formado a partir de una conjugación de testimonios de personajes no del todo bien enterados: GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., pp. 407-409; implicados y por tanto interesados: BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 148-150 y Marqués de Miraflores, *Memorias para escribir la historia contemporánea de los siete primeros años de reinado de Isabel II*, Madrid, 1843, pp. 5-14; y cronistas del régimen político que inmediatamente sucedió –y por eso muy descuidados a la hora de entender las razones y lógicas del que se extinguía–: PIRALA, Antonio, *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, tomo I, libro II, 2.^a edición, Madrid, 1868, pp. 165-177; y ha sido recogida por estudios como el de VILLARROYA, Joaquín Tomás, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, IEP, 1968, pp. 19-34 y 191-200.

⁵⁹ De estos nombramientos consignados en el testamento otorgado por Fernando VII en Aranjuez el 12 de junio de 1830, para cuando el mismo fue parcialmente publicado en el real decreto de 2 de octubre, sobre dos de los suplentes se albergaban serias dudas sobre su apoyo a la causa isabelina –duque del Infantado y, sobre todo, conde de España–, uno de los suplentes había fallecido –Tomás de Arias, Auditor de la Rota–, dos de los titulares se hallaban fuera de Madrid –el cardenal Marcó y Catalán y el Capitán General de Andalucía, marqués de las Amarillas–, y, por último, un titular, Francisco Javier Caro, se encontraba gravemente enfermo –o como el mismo respondió a su convocatoria: «en la orilla del sepulcro»– (*AHN, Estado*, leg. 2828, parte primera, 29, expedientes personales de los señores consejeros). De esta forma, a la sesión de instalación del consejo del día 5 de octubre en los salones del de Estado, asistieron Santa Cruz, Medinaceli, el general Castaños que ya respondía al recientemente concedido título de duque de Bailén y José María Puig; quienes no perdieron el tiempo en solicitar que en sustitución del ausente Marco y Catalán –y debido al fallecimiento de Tomás de Arias– se nombrara un sustituto para la clase eclesiástica y se convocara a Garelly para la de magistrados por la enfermedad de Caro (*AHN, Estado*, leg. 906, actas del Consejo de Gobierno, núm. 1).

⁶⁰ La asunción de la secretaría del consejo por Narciso de Heredia desde el momento mismo de su instalación conllevó que, siendo esta incompatible con el desempeño del ministerio de Fomento, tuviera que renunciar a este destino. Eso sí, mantuvo su sueldo de 120.000 reales equiparándose con esto así al que los consejeros en propiedad también disfrutaban, y siendo ambos

como secretarios lo que llevó a plantear al marqués de las Amarillas –quien a partir de entonces se convertiría en uno de los personajes más influyentes de la corte– las dudas que le ofrecía el lugar que en su opinión se le estaba dejando al nuevo consejo:

«Puesto por Secretario del Consejo un personaje de tan elevada categoría como el conde de Ofalia, y de suplente a don Francisco de Zea Bermúdez, consejero de Estado, claro es que la intención del Rey Fernando fue la de que el Secretario del Consejo despachase con S. M. la Reina Gobernadora, pues para meros Secretarios sin voto del Consejo, no se hubieran elegido sujetos de más elevada consideración que la mayor parte de los Consejeros, pues es sabido que el simple secretario sin voto, y aún con él, de cualquier Corporación, empezando por el Consejo de Ministros y de Estado, son inferiores en rango político a los individuos que forman el Consejo [...]»⁶¹.

En efecto, por más que no se pueda dejar de juzgar como interesado el testimonio de uno de los principales perjudicados por el desplazamiento en la preeminencia del consejo, no cabe duda tampoco de que el marqués tenía argumentos suficientes para sostener que la caprichosa voluntad del monarca finado, que incluso tras su muerte continuó condicionando el gobierno de la monarquía, pasaba por componer un cuerpo de cuya influencia solo se podría desvincular, llegado el caso, la regente, pero no su Consejo de Ministros⁶². Sin embargo, si

extremos –y esto es aún más revelador que la cifra–, decidido por el propio consejo (*AHN, Estado*, leg. 2828, parte primera, 35, expedientes personales de los señores consejeros). Es interesante resaltar desde el punto de vista del diseño de la planta del consejo que el real decreto de convocatoria a los vocales de 4 de octubre, que por lo que puedo comprobar en el borrador de minuta en un primer momento se pensó circular el 3, dejaba una gran autonomía a este para que propusiera esa «planta» y el «orden de trabajos y auxiliares de que necesite» (*AHN, Estado*, leg. 2828, parte segunda, 1). La planta que acordó el consejo solicitar en 6 de diciembre estaba formada por cinco oficiales, el último de los cuáles también archivero, dos escribientes, dos porteros y un mozo de planta. El presupuesto total ascendía a 140.000 reales de vellón, siendo 20.000 para gastos de oficina y 120.000 para sueldos (*AHN, Estado*, leg. 2828, parte segunda, apartado tercero).

⁶¹ GIRÓN, Pedro Agustín, Marqués de las Amarillas, *Recuerdos (1778-1837)*, tomo III, Pamplona, 1981, p. 42.

⁶² No es nada descabellado entender ese planteamiento en los términos en que Pedro Agustín Girón lo hacía. Su razonamiento encontraba apoyatura en los distintos cambios de suerte e influencia que experimentaron instituciones como el Consejo de Ministros y el de Estado en vida de Fernando VII. De hecho, no han faltado tampoco estudios historiográficos que, aunque para otros contextos que son análogos, han puesto de manifiesto la importancia que para un cuerpo tenían las calidades de sus secretarios, quienes, aunque inferiores en «rango político» al resto de consejeros, constituían en la mayoría de los casos la vía de comunicación con el soberano: GÓMEZ GÓMEZ, Margarita, «Secretarios del rey y escribanos de cámara en el Consejo de Indias: oficiales de la pluma para el gobierno de la monarquía», en *Nuevo mundo Mundos Nuevos* (en línea), Débats, 2017, consultado el 9 de agosto de 2019, <http://journals.openedition.org/nuevomundo/71367>. Además, observada la función naturalmente consultiva del nuevo sínodo con los ojos con los que se vería desde la posición del último monarca absuelto, ¿de qué otra manera cabría calificar a esos Consejos de Ministros o de Estado que funcionaron en vida todavía de Fernando? Y es que precisamente desde la perspectiva del marqués, la pérdida de relevancia del Consejo de

de algo se encargó el marqués también desde el principio fue de señalar a la figura que con su rápida actuación escribió el guión que iba a pautar los que desde entonces han sido considerados como últimos meses de gobierno absoluto de la monarquía:

«[...] pero el señor Zea que, aunque Secretario suplente, era Presidente en el momento de la muerte del Rey, del Consejo de Ministros, quiso sin duda, lleno de la ilusión de perpetuidad común a todos los ministros, anular al Consejo, y con la astucia que le es genial, planteó las cosas de modo que logró totalmente su objeto»⁶³.

Amarillas conectaba así, por medio de esta visión, con un diagnóstico sobre el que reinó el más amplio consenso entre sus contemporáneos, volviéndose tiempo después historiográfico⁶⁴. Si para el marqués uno de los principales motivos que llevaron al secretario de Estado a actuar de ese modo fue la necesidad de

Gobierno era aún mayor: «Su institución era a la verdad viciosa porque dejando a la Reina Gobernadora la facultad de conformarse, o no, a su opinión, ya en esta cláusula se encerraba la nulidad de este Cuerpo [...]», Marqués de las Amarillas, *Recuerdos...*, cit., pp. 41 y 42.

⁶³ *Ibid.*, p. 42. En otras partes de sus memorias también deja ver el enjuague en términos de menor alabanza: «[...] pero los celos que el Ministerio, y en particular su jefe, Zea, mostró después del Consejo y señaladamente de mí, dan lugar a la sospecha [...] se asustaron del poder del nuevo Consejo de Gobierno y trataron de socavarlo» (*ibid.*, p. 37).

⁶⁴ No es nada fácil encontrar entre las memorias de los personajes más o menos cercanos o principales un perfil de Cea que no lo retrate como manipulador, falto de escrúpulos y, conforme avanzaron los meses de su gobierno, más próximo al elemento carlista que se decía combatir que al perfil moderado del partido liberal que tímidamente empezaba a dejarse sentir. Ya se ha señalado la opinión que a notables como García de León y Pizarro o Amarillas les merecía el primer secretario de Estado. Ni siquiera alguien que como Burgos tenía deudas tan importantes contraídas con Cea llegaba a negar rotundamente algunos de los aspectos de su conducta que lo hacían ser tan mal conceptuado: «se habría pensado que gustaba de él al ver la frecuencia de sus visitas al rey y a la gobernadora, visitas que, no siendo motivadas por las necesidades del servicio, pues ningunas había que exigiesen largos y repetidos despachos diarios, parecían más bien dirigidas a observar al soberano, y a impedir que ningún otro lo rodease». (BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 162 y 163). En torno a estas descripciones, y sobre todo en torno al papel que jugó como último defensor del realismo ilustrado, se levantaron historias como las ya citadas de VILLARROYA, Joaquín Tomás, *El sistema político del Estatuto Real...*, cit., pp. 19-34, y FONTANA, Josep, *La Revolución Liberal...*, cit., pp. 11-35. Por el contrario, la única visión decididamente favorable sobre Cea como personaje y magistrado modelo, si bien tampoco resistió la deriva tras la muerte del monarca, se le debe a Raymond Carr [*España (1808-1939)*, 2.^a edición, Barcelona, Ariel, 1970, p. 161], quien la tomó de la opinión que del primer ministro tenía su contemporáneo y afín François Pierre Guizot (*Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, tomo IV, París, 1861, p. 316: «Peu d'hommes m'ont inspiré plus d'estime que M. Zéa Bermudez placé alors à la tête du gouvernement de l'Espagne; c'était un vieil Espagnol, plein d'honneur, de loyauté, de probité, serviteur aussi désintéressé que fidèle de la couronne et de son pays, sérieux, laborieux, courageux, obstiné dans sa conscience, modeste dans sa fierté et simple dans sa vertu»). Un acercamiento muy reciente al pensamiento de Guizot, para así poder tratar de entender qué veía el famoso doctrinario francés en el diplomático absolutista español, en el primer capítulo de: LÓPEZ HERRAIZ, Pedro Luis, *Formar al hombre de Estado. Génesis y desarrollo de la École Libre des sciences politiques (1871-1900)*, Madrid, Dykinson, 2019, pp. 32-51.

imponerse al Consejo de Gobierno marcando el ritmo a seguir por la monarquía, no han faltado otras perspectivas que a fin de cuentas han venido a caracterizar al régimen de Cea a partir del mismo punto: el manifiesto que hizo firmar a la reina gobernadora el 4 de octubre de 1833⁶⁵.

4.2 *Javier de Burgos al frente del Ministerio de Fomento*

El último intento «absolutista» por gobernar la monarquía, en el que destacaron personajes como su impulsor y su flamante ministro de Fomento –Javier de Burgos–, encontró la principal definición de sus postulados en la famosa prosa de su exposición inaugural:

«Las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de valor positivo para el pueblo, serán materia permanente de mis desvelos. Yo los dedicaré muy especialmente a la disminución de las cargas que sea compatible con la seguridad del Estado y las urgencias del servicio; a la recta y pronta administración de la justicia; a la seguridad de las personas y de los bienes; al fomento de todos los orígenes de la riqueza»⁶⁶.

Sin embargo, la similitud entre los planteamientos de ambos personajes con respecto a las medidas de reforma que la exposición ofrecía se agotaba prácticamente en ese punto de partida del proyecto. Y eso que, en realidad, es enormemente difícil formarse una opinión sobre las concepciones administrativas de Cea. Solo algunas pistas, siempre en relación con la obra de Burgos, ayudan a seguir sosteniendo la fragilidad de su perfil reformista. En este sentido, por García de León y Pizarro se sabe que en cuanto que la crisis política se agravó, «Cea echaba la culpa de todo a Burgos por los subdelegados»⁶⁷. Además, el único texto que contando con un cierto contenido «administrativo» cabría asociar a su

⁶⁵ Para el marqués de Miraflores –y esta es la versión que cristalizaría en la historiografía liberal decimonónica, no hay más que leer a Piralá–, las prisas a la hora de convencer a la reina regente y circular el manifiesto tenían que ver con que esta no tuviera tiempo de decantarse por el tímido cambio de rumbo político que él mismo le había propuesto días antes «cuando el cadáver del Rey en su féretro esperaba el último tributo del pueblo español a sus Monarcas» (Marqués de Miraflores, *Memorias...*, cit., p. 12). Miraflores sostenía que «no era precisa mucha perspicacia para echar de ver que la muerte del Rey Fernando había dejado un vacío que nadie ni nada podía llenar» y, por tanto, la única escapatoria que tenía la monarquía pasaba por «convocar inmediatamente cortes, pero convocadas con gran tino, más significantes que las reunidas para la jura, pero que en nada se pareciesen a las que establecía la constitución de 1812, cuya imitación y aún aproximación era preciso huir con especial cuidado» (*ibid.*, pp. 5 y 11). Así, este grande de España se convertía en una de las primeras voces que se pusieron abiertamente al gobierno de Cea por haber realizado un diagnóstico, a su juicio, nefasto de las circunstancias.

⁶⁶ «Manifiesto de S. M. la Reina Gobernadora, sobre la marcha del Gobierno de 4 de octubre» en *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa*, tomo XVIII, Madrid, 1834, p. 247.

⁶⁷ GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., p. 451.

pluma, este manifiesto de 4 de octubre, lo redactó, si se hace caso a su biografía, el famoso literato sevillano Félix José Reinoso, otro antiguo afrancesado que junto a ilustres como Alberto Lista o Sebastián Miñano se movió aquellos años por el mundo de las letras de la corte, desde donde oficial y oficiosamente se dedicaron a apoyar al primer secretario de Estado. Así, estos escritores, que habían gozado ya de la protección de López Ballesteros con anterioridad, participaron en la redacción del diario *La Estrella* defendiendo el gobierno del manifiesto hasta su final; y, en concreto Lista, se desempeñó también en la dirección de la *Gaceta de Madrid*⁶⁸.

Pero volviendo a la comparativa entre Cea y Burgos, lo que desde luego parece estar claro es que mientras que Cea había estado inmerso en muchas maquinaciones que incluso pretendían hacer desaparecer el ministerio de Fomento, Burgos encontró en su llamada a incorporarse a esa secretaría de Estado y del despacho una oportunidad de imprimir su carácter, y sus ideas, a un contexto de inestabilidad que permitía mejor que ningún otro la puesta en marcha de reformas. De su carácter hablaban sus memorias y, sobre todo, la infinidad de resoluciones a las que puso firma; de las que también trataba en sus memorias con una suficiencia y engreimiento que decían tanto del personaje como de su capacidad para despachar esa ingente cantidad de asuntos:

«Todas estas medidas de seguridad, de represión, de protección, de orden y justicia, se adoptaron y ejecutaron en menos de un mes. Los anales de la monarquía no presentan un solo ejemplo de semejante actividad. Las Cortes mismas de Cádiz, que, aisladas en un recinto estrecho, no tenían miramientos que guardar, y que, siguiendo las huellas de la famosa Asamblea constituyente de Francia, nada reputaban superior a su omnipotencia, no caminaron más aprisa. Los pueblos veían esta marcha del gobierno con un entusiasmo unánime. La Gaceta de Madrid, llena todos los días de disposiciones benéficas, era por donde quiera esperada con impaciencia y devorada con ansia»⁶⁹.

Sea como fuere, la dimensión práctica de su pensamiento administrativo merece un análisis sin que para ello haga falta ni acudir a las nociones que impartió en Granada años después a beneficio de inventario, ni incidir en un repaso de todas esas medidas, entre otras cuestiones, porque es algo que ya está hecho⁷⁰. A mi juicio, con reflexionar acerca de varias claves que, como trazos suti-

⁶⁸ REINOSO, Félix José, «Noticias de la vida del señor don Félix José Reinoso», en *Obras de don Félix José Reinoso*, tomo I, Sevilla, 1872, p. CLV; y GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., p. 411.

⁶⁹ BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 174 y 175.

⁷⁰ Sobre la visión que Burgos daría de la «administración» en un momento como el comienzo de la década de los cuarenta en que su discurso administrativo se recogía en un contexto bien diferenciado al de 1833, se volverá *infra* Cap. VI, 2.1, p. 296 y 297, baste ahora recordar que esas «ideas» fueron pronunciadas en una serie de sesiones en el Liceo artístico y literario de Granada y

les, si alguna vez han sido atendidos, han desembocado en una conclusión justamente contraria a la que les da su fuerza explicativa, sería suficiente para mensurar las nociones de administración de Burgos al tiempo de su paso por el ministerio, y con eso tratar de extraer entre tanto tributo al mito qué de su aportación lo hizo realmente innovador⁷¹. Una última matización inicial, que no se puede realizar sin adelantar en cierto sentido parte de la conclusión, debe ser introducida: no se va a reparar en un primer momento en la medida protagonista, a la que se atenderá, ya para cerrar este capítulo, a continuación. Como entonces se verá, fue esa medida que realmente triunfó la que menos le debía al granadino porque su puesta en marcha tenía mucho menos de *ideología* administrativa de lo que normalmente se ha señalado. Plantear el acercamiento a las dos medidas –despliegue del ministerio de Fomento a través de los subdelegados y división provincial– por separado –y que este guarde todo su sentido y coherencia– busca además evidenciar la total independencia que ambos planes tenían hasta que el ministro granadino decidió unir su suerte.

4.2.1 El despliegue del Ministerio de Fomento

Desde el mismo día de su nombramiento, Javier de Burgos, escarmentado por el fracaso en la implantación del Fomento que había visto con la tentativa desde la Hacienda, tuvo claro que lo primero que tenía que remediar era la nula presencia de los representantes de su «administración» en el espacio donde se gestionaba el grueso de la actividad de la monarquía sobre el gobierno político y económico de los pueblos: el provincial. No habían pasado dos días desde que se había expedido el decreto que lo llamaba a la secretaría cuando, por sendos reales decretos de 23 de octubre, mandaba, por un lado, establecer los subdelegados de Fomento como «autoridad superior administrativa» provincial y, por otro –y de manera «inmediata»–, establecer un *Diario de la Administración* de obligada

publicadas en el diario de la capital nazarí *La Alhambra*. Estas han sido recopiladas con estudio preliminar en ROCA ROCA, Eduardo (est. prel.), *Las ideas de administración de Javier de Burgos*, Madrid, INAP, 1987. Con respecto al estudio de su «incansable actividad», la mayor parte de los trabajos que han buscado sumergirse en los «orígenes de la administración española contemporánea» –caso de los ya citados, salvando todas las diferencias entre ellos, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del derecho administrativo español...*, cit., pp. 127 y 128, y MESA SEGURA, Antonio, «Labor administrativa de Javier de Burgos», cit., pp. 971-1003– han dado cuenta más o menos pormenorizada de las principales medidas puestas en circulación en el corto periodo de cinco meses en que se desempeñó como ministro.

⁷¹ Cuestión esta que no se antoja precisamente sencilla si se echa un vistazo a los términos en que se despachaba la descripción del personaje en una de las obras que mayor divulgación alcanzó dentro de la historiografía liberal decimonónica: «[...] corría más su imaginación ardiente y meridional, asombrando a todos su actividad en el despacho, escribiendo después de él algún día de su puño ciento setenta resoluciones, acertadas todas, y que bastaría cada una de por sí para demostrar la sublimidad de sus conocimientos administrativos» (PIRALA, Antonio, *Historia de la guerra civil...*, cit., p. 229).

suscripción para los pueblos de más de trescientos vecinos y en el que además de insertarse sus decretos, órdenes e instrucciones se debía velar por el «desenvolvimiento de las teorías de la ciencia de la administración»⁷². De esta forma, Burgos ponía el foco desde el principio en alterar las relaciones entre el despliegue provincial de la monarquía y los pueblos a través de unas autoridades representativas del gobierno que habían de expresarse además por medio de otro lenguaje, el de la administración.

La serie de problemas que un planteamiento así representaba en un paisaje institucional forjado a partir de multitud de conflictos jurisdicciones puede desdoblarse en dos planos: (a) uno más tradicional –y evidente– que se explica a partir de las tensiones propias que la introducción de cualquier nueva autoridad provocaba sobre una escena con los roles ya definidos, y (b) otro más sutil que tenía que ver con el tímido intento de implantación de un nuevo modo de ejercicio del poder que, camuflado, no pasó tan desapercibido para sus contemporáneos como se ha solido decir.

(a) La mayor parte de reticencias que, desde el inicio del desempeño del nuevo ministro, el Consejo de Gobierno planteó a sus medidas entroncaba con ese primer perfil de los planteamientos de Burgos. De hecho, ya en la primera medida que partiendo de la secretaría del Fomento pasó a consulta del consejo, un proyecto de decreto sobre elecciones municipales que provenía del ministerio de Ofalia y Burgos había retocado, se podía percibir con claridad que, si por la alta corporación hubiera sido, la nueva autoridad habría encontrado muchas más dificultades para echar a andar:

«[...] aunque el Real Decreto de 23 de octubre próximo pasado acordó la creación de las subdelegaciones de fomento, siendo esta medida sin duda de la categoría de trascendentales, el consejo habrá de expresar su opinión antes que se proceda a plantear y organizar dicho establecimiento y parece prematuro anunciar definitivamente que a aquellos agentes en las Provincias tocará entender en la renovación de los ayuntamientos»⁷³.

⁷² *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa*, tomo VIII, Madrid, 1834, pp. 264-266.

⁷³ *AHN, Estado*, leg. 885, minuta de consulta de 5 de noviembre de 1833. El Consejo de Gobierno ya había aprobado el proyecto de decreto que le había sido remitido por Ofalia con real orden de 14 de octubre cuando todavía desempañaba de manera simultánea la secretaría de Fomento y la del consejo. Sin embargo, para cuando pudo poner a disposición del Consejo de Ministros el proyecto de real decreto «de arreglo de ayuntamientos», en la sesión del 20 de octubre, ya había sido designado Javier de Burgos como su sucesor y, por tanto, optó por dejarle por deferencia que fuera él quien lo aprobara (*Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo X (1833), Ministerio de la Presidencia, 1996, p. 21). Burgos, que le había dado preferencia a otras medidas, remitió el proyecto ya modificado con la introducción de la figura del subdelegado de fomento interino –los intendentes en aquel momento– el 31 de octubre (*AHN, Estado*, leg. 885). Ni que decir tiene que Burgos hizo, para lo relativo a la circulación de este decreto, caso omiso a las indicaciones del Consejo de Gobierno, tal y como se puede comprobar atendiendo al real decreto de 10

No solo el Consejo de Gobierno, que aquí representaba en cierto sentido los intereses de la jurisdicción ordinaria tratando de recuperar el control de las elecciones municipales para los acuerdos de las audiencias⁷⁴, buscó dejar sin efecto el despliegue provincial de Burgos. Una vez publicada la famosa instrucción a los subdelegados y demás empleados de Fomento de 30 de noviembre, junto al resto de resoluciones conducentes a facilitar la implantación de la nueva estructura, fueron las propias autoridades del ramo de Guerra quienes pusieron el mayor número de obstáculos para reconocer a las nuevas autoridades administrativas⁷⁵. Un ejemplo paradigmático de autoridad territorial militar a la que me refiero fue el general Llauder, quien en su conocida *exposición* de 25 de diciembre hacía responsables a providencias como

«la inoportuna variación de Ayuntamientos [...] y otras que se comunican por el Ministerio de Fomento y que recibo de otros (de) hacer desaparecer de es[e] país la tranquilidad que disfruta[ba] en medio de tantas convulsiones»⁷⁶.

Pero es que este general fue más allá, negándose a permitir el establecimiento de los subdelegados en su territorio y forzando así que estos no empezaran a ejercer el cargo para el que ya habían sido elegidos:

«En seguida dio cuenta el Señor Secretario del Despacho de Fomento de la exposición que le había dirigido D. Antonio Barata, electo Subdelegado principal del Ramo en Barcelona pidiendo que se le exonere de este Cargo en atención a su avanzada edad y achaques que padece y también porque le había manifestado el Capitán General de Cataluña que ya había representado y representaría acerca de los graves inconvenientes que han de originarse del establecimiento de las Subdelegaciones en aquel Principado. (También) dio cuenta de un oficio que había recibido del Alcalde del Crimen de la Real Audiencia de Cataluña Don Serafin Chavier, electo Subdelegado de aquel ramo en la provincia de Gerona, en que manifiesta que habiéndose presentado al Capitán General Llauder a prestar el correspondiente juramento se

de noviembre (*Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa*, tomo XVIII, Madrid, 1834, pp. 270-274).

⁷⁴ El consejo sostenía que era «más de temer el fraude, la ligereza y los manejos en las oficinas de las Intendencias que en las secretarías de los Acuerdos» (*AHN, Estado*, leg. 906, *Actas del Consejo de Gobierno*, núm. 12, sesión de 5 de noviembre de 1833).

⁷⁵ Las medidas a las que me refiero, además de la famosa «división territorial de provincias» –también de 30 de noviembre a la que se atenderá a continuación– y de la propia instrucción, son el «Real decreto declarando la categoría de los subdelegados de Fomento y el uniforme de todos los empleados de este ramo» y «la Real orden sobre jura, establecimiento y gobierno de los subdelegados de Fomento» (*Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa*, tomo XVIII, Madrid, 1834, pp. 393 y 453-459, respectivamente).

⁷⁶ «Exposición del Capitán General de Cataluña Manuel Llauder de 25 de diciembre a la Reina Gobernadora», recogida en PIRALA, Antonio, *Historia de la guerra civil...*, cit., pp. 632-636, p. 633.

había negado a admitírselo bajo pretexto de que tenía que exponer a S. M. los graves inconvenientes que ofrecían estas innovaciones»⁷⁷.

Así, a las complicaciones con las que Burgos ya contaba para terminar de dotar algunas de sus oficinas, se sumaban las procedentes de que los mandos militares territoriales desobedecieran abiertamente las indicaciones del Fomento amparándose en la situación de guerra civil que se vivía en buena parte del territorio. En realidad, que Burgos encontró numerosas complicaciones para conseguir levantar toda la planta de nuevos empleados del Fomento que se tenían que incorporar a las oficinas en toda la península es algo que salta a la vista cuando se atiende a la documentación que se generó en la secretaría del despacho a partir de los múltiples nombramientos, tomas de posesión y renunciaciones que se llevaron a cabo. Un nuevo ejemplo ilustrará a qué me refiero vinculándolo, precisamente, con las reticencias del ramo de Guerra: el caso de la planta de la provincia de Badajoz. Para la subdelegación principal de esta provincia de tercera clase fue nombrado oficial 2.º 1.º D. Marcos Sobremonte, teniente coronel graduado, capitán efectivo, y primer ayudante del «Regimiento de Caballería de Castilla 1.º de Ligeros», quien renunció al nombramiento por dos clases de motivos. El primero se extraía de manera muy evidente de su respuesta al nombramiento: «por la diferencia que hay de clase y sueldo entre su destino actual y aquel para que ha sido nombrado sin solicitarlo»; y el segundo se intuía en ese último giro de la no solicitud y se confirmaba con el modo en que respondió al jefe del Fomento: a través de «sus Jefes naturales que recomiendan sus buenas circunstancias». En efecto, el decreto marginal con el que se resolvió esta solicitud de renuncia se puso en la secretaría del despacho de Guerra, quien de esta forma cerraba la puerta a cualquier nuevo intento que Javier de Burgos pudiera llevar a cabo desde el ministerio de Fomento⁷⁸.

En otro orden de cosas, y de manera contraria a lo que *a priori* cabría esperar, la real Hacienda, jurisdicción que no solo imaginó el espacio de Fomento, sino que hasta la creación de los subdelegados había detentado ese espacio a nivel provincial, no presentó reticencia alguna por medio de su secretario del despacho a desprenderse de una influencia y unas funciones que tanta reivindicación les había costado ganar. Una hipótesis que parte de haber puesto en conexión los pocos datos que sobre el desempeño de la Hacienda se pueden rastrear de aquellos días de intensas reformas en el Fomento me lleva a sostener que la ausencia de problemas obedecía a una suerte de inversión en los papeles entre los dos

⁷⁷ *Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo X (1833), Ministerio de la Presidencia, 1996, pp. 108 y 110, sesiones de 1 y 6 de enero de 1834, respectivamente.

⁷⁸ *AHN, FFCC-Interior*, leg. 394. Un estudio prosopográfico de esta instalación para el nivel de los subdelegados principales de Fomento en: PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel, «La creación de los Subdelegados de Fomento y los primeros nombramientos», en *AHDE*, 67, 1997, pp. 1075-1089.

ministerios. En mi opinión, fue el control al que Javier de Burgos sometió al ministerio de Hacienda los días que estuvo al frente de los dos ministerios lo que permitió que se pusiera en marcha una reforma tan lesiva para las dinámicas de expansión de la Hacienda sin apenas oposición. Y esto fue así porque, si bien es verdad que el periodo en que estuvo al frente de ambos fue muy corto, coincidió por completo con la consolidación del despliegue provincial y, sobre todo, con el desmontaje definitivo de lo que quedaba del ministerio de López Ballesteros:

«El Señor Ministro interino de Hacienda dio cuenta de que en virtud de un oficio del nuevo Superintendente General del ramo D. Justo José Banqueri había propuesto a S. M., y se había dignado aprobarlo, que los Directores generales de rentas Pinilla y Gayo y el Contador general de Valores D. Eusebio Dalp, pasen a servir plazas de Capa y espada en el Consejo de Hacienda, y sean reemplazados los dos primeros por D. Manuel Álvarez García y D. Agustín Rodríguez, Vocales de la Junta de Aranceles, y el último por D. León Gil Muñoz, Secretario contador de Espolios y Vacantes»⁷⁹.

De esta forma, Justo José Banqueri, antiguo empleado de Hacienda muy afín a Burgos, a quien le debía ese nombramiento como superintendente, reemplazaba a los veteranos hombres de Ballesteros, entre ellos a Pinilla, que quedaban al frente de las principales direcciones del ramo en una operación que el propio Burgos recordaría así en sus memorias:

«Consecuente en mi sistema de organización general, traté de introducir en este ramo el orden que había introducido en el Fomento; y en los quince días que tuve el interinato de Hacienda, nombré comisiones para el examen y arreglo de las rentas provinciales y equivalentes, que ejercían una influencia poco favorable al desarrollo de la industria [...] para poner en armonía las atribuciones del gobierno civil con las de rentas [...]»⁸⁰.

(b) Por su lado, los principales problemas que la implantación de una nueva autoridad despertaba en el plano que aquí se ha denominado «de los modos de ejercicio del poder» fueron especialmente perceptibles en el dictamen que el Consejo de Gobierno opuso a la famosísima «Instrucción» para los subdelegados de Fomento de 30 de noviembre⁸¹. No es sino a través de la contradicción entre

⁷⁹ *Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo X (1833), Ministerio de la Presidencia, 1996, p. 105, sesión del 29 de diciembre de 1833.

⁸⁰ BURGOS, JAVIER, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., p. 195. Qué duda cabe de que la poca entidad y habilidad tanto del ministro que lo antecedió, Antonio Martínez, como del que lo sucedió, José Aranalde, también contribuyeron decisivamente a que la armonía entre la autoridad administrativa del Fomento y la de Rentas fuera tan del gusto de quien se había encargado de pilotar esa transición.

⁸¹ De esta célebre medida decía Francisco Agustín Silvela apenas seis años más tarde: «[...] no es fácil llenar más cumplidamente el objeto que se propuso el autor de la Instrucción de 30 de noviembre de 1833, aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la Instrucción para

sus dos argumentos fundamentales que se va a localizar la clave que permite entender lo que tenía de rompedor el proyecto de Burgos, y por qué cuesta tanto encontrar un hilo que ayude a explicar en qué consistía esa ruptura. Así, que la «Instrucción» de Burgos iba «mucho más allá» del plano de las reformas administrativas en el que se movieron el resto de realistas moderados fue algo que el consejo dejó muy claro:

«Conceptúa igualmente el Consejo que el plan de las Subdelegaciones [...] establece una variación muy sustancial en todo el sistema administrativo del Reyno; que esta variación ha de chocar con muchos intereses sostenidos por usos, costumbres, privilegios, derechos adquiridos, leyes y ejecutorias; y aunque el interés general reclame la abolición o reforma de algunos, y aun si se quiere de la mayor parte, sería muy arriesgado aspirar a ella simultáneamente, y en momentos en que la rebelión pulula por todas partes y aspira a legitimar sus criminales designios, suponiendo que bajo el Gobierno de S. M. la Reyna Gobernadora puede hallarse en peligro el principio monárquico religioso que la inmensa mayoría de la Nación se gloria de defender y ha jurado sostener con arreglo a las leyes fundamentales»⁸².

Así las cosas, el sistema que proponía Burgos representaba tal variación en muchos de los derechos y privilegios que funcionaban como bases estructurantes de la monarquía que el Consejo de Gobierno no estaba dispuesto a implementarlo⁸³. Sin embargo, también era el propio consejo quien, a través del segundo de sus argumentos, diluía el perfil innovador de la propuesta:

«Esta consideración induce al Consejo a pensar que sería más fácil y ventajoso aliviar a los Intendentes de las provincias de un sinnúmero de

los subdelegados de Fomento un cuerpo hermoso de doctrina, un conjunto de preceptos de buena administración, de máximas sabias y muy liberales, y su lectura la recomendamos a los jóvenes que aspiran a ser investidos algún día en aquella alta magistratura de gobierno y beneficencia», (SILVELA, Francisco Agustín, *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios prácticos de Administración*, Madrid, 1839, p. XXXVIII). Exactamente la misma valoración era reproducida por Ortiz de Zúñiga en una obra en la que ya había dejado atrás el gobierno político y económico de los pueblos: ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, tomos I, Granada, 1842, p. XI. Con esta descripción de sus contemporáneos, y sin entrar ahora a profundizar en los lazos de amistad e intereses que los unían y debieron estar detrás de tanta devoción (PÉREZ NÚÑEZ, Javier, «Francisco Agustín Silvela Blanco (1803-1857), ideólogo de la Administración centralizada», en *RAP*, 157, 2002, pp. 119-135, p. 122) es fácil de comprender que se le haya prestado tanta atención historiográfica. Como ejemplos más o menos recientes sin ningún afán exhaustivo, los ya citados: PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación...*, cit., pp. 54-66, y GAY ARMENTEROS, Juan, *De Burgos. El reformista ilustrado*, cit., pp. 73-77.

⁸² *AHN, Estado*, leg. 906, *Actas del Consejo de Gobierno*, núm. 18.

⁸³ Esta visión rupturista se acrecienta cuando se atiende a la opinión que buena parte de la «Instrucción» le merecía al consejero que se encargó de preparar el informe que sirvió de soporte al dictamen, Nicolás María Garelly. En su informe, además de apreciar la opinión que el personaje de Javier de Burgos le merecía, se podía leer que muchos extremos del plan se debían al «prurito de lucir conocimientos político-económicos aplicados a España, más bien que la convicción íntima de la posibilidad de plantearlos» (*AHN, Estado*, leg. 885).

detalles relativos a la administración y recaudación de rentas del Estado [...] y que [...] podrían desempeñar las funciones de *gefes* del fomento, que son tan análogas a las que la Instrucción de Intendentes del año 1749 les prescribe»⁸⁴.

De esta forma, esto es, equiparando la organización de Burgos a la diseñada en 1749, el consejo, que tiraba de continuidades interesadamente y sin tener por qué creer efectivamente en esa similitud de proyectos, le dejaba a cualquiera que se acercara a sus argumentos una lectura de la reforma administrativa, «que no política ni constitucional», en la que esta aparecía como una más en una larga lista de «Instrucciones» que desde la mitad del siglo XVIII, y de manera más intensa en la última restauración de Fernando VII, ya habían perseguido exactamente los mismos objetivos que se le suponían a Javier de Burgos en 1833.

Varias resoluciones dadas en contestación a diferentes dudas de los subdelegados con las que Burgos vino a tratar de apuntalar su proyecto contribuyen a terminar de desterrar esa lectura en la línea que ya asomaba en el primero de los argumentos del consejo. Tal y como empezaba exponiendo la «Instrucción», el concepto de administración que manejaba Javier de Burgos era uno que, asociado a las materias tradicionalmente residenciadas en el mundo del gobierno político y económico de los pueblos, encontraba su sentido aplicado de modo descendente –y por tanto inverso– al que habían recorrido aquellas corporaciones para constituir unos usos de gestión económica que *ya no era administrativa*:

«[...] deben cortarse algunos usos de cuyo influjo funesto casi nadie se percibe, porque su antigüedad les dio una especie de sanción, y el hábito los rodeó de cierto prestigio. A esa clase pertenecen la intervención de la autoridad municipal en señalar la época de las vendimias, o la de la recolección de otros frutos o esquilmos; la libertad de que en los rastrojos de uno pazcan los ganados de todos [...]»⁸⁵.

«Administración» era aquello que brotaba del ministerio que regía; acción administrativa la actuación de sus agentes, y todos los derechos que las distintas corporaciones, locales y no locales, interpusieran en esa «marcha de la administración» no eran más que embarazos en la «uniforme aplicación de los principios administrativos»:

«[...] deben los Subdelegados de Fomento desvanecer los errores que la rutina ha consagrado [...] invocar la autoridad tutelar del gobierno para destruir ordenanzas, que coartan, en vez de favorecer, el vuelo de muchas de estas industrias. Una administración inteligente y activa debe emplear alternativamente el ruego, la exhortación, el ejemplo, la autoridad, las

⁸⁴ AHN, Estado, leg. 906, *Actas del Consejo de Gobierno*, núm. 18.

⁸⁵ *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa*, tomo XVIII, Madrid, 1834, p. 340.

recompensas, todos los medios legítimos de que puede disponer, para obtener en esta parte mejoras decisivas [...]»⁸⁶.

Toda esa construcción hubiera quedado en el texto de una memoria más adecuada para ser leída en una sociedad de literatos que para guiar una acción de gobierno si no fuera porque el propio Burgos, como digo, a través de diversas resoluciones intentó defender un ejercicio de la actuación administrativa que discurriera por cauces distintos a los que había transitado el que, hasta ese momento, era el único medio de imposición unilateral de la voluntad: el jurisdiccional⁸⁷. En mi opinión, no cabe entender una intencionalidad distinta en reales órdenes que, como la de 8 de marzo de 1834, o la de 22 del mismo mes y año, buscaban apartar la capacidad de resolver los contenciosos de los diferentes ramos (Correos, Pósitos, etc.) de una autoridad que, como el subdelegado de Fomento, había nacido para imponerse por otros medios. Tanto la «Real orden mandando que los asuntos contenciosos del ramo de Correos y sus agregados continúen a cargo de los jueces que hasta ahora los despacharon», como la que mandaba «que los asuntos contenciosos de pósitos corran como hasta aquí a cargo de los Corregidores y Alcaldes mayores» encontraban su sentido en el convencimiento de Burgos de que la vía administrativa que sus jefes estaban inaugurando tenía que imponerse sin echar mano a la atribución judicial. Solo así se comprende que, considerando «natos de todos los ramos del Ministerio» a sus subdelegados, dejara conociendo de todos los asuntos contenciosos a los intendentes como subdelegados de Rentas (con acuerdo de asesor letrado) para los de

⁸⁶ *Ibid.*, p. 343

⁸⁷ La apreciación sobre la naturaleza más literaria que jurídica de la mayor parte de la «Instrucción» se la debo, de nuevo, al informe del consejero Garelly. Este catedrático de la Universidad de Valencia, que poco tiempo después (re)ocuparía la secretaría del despacho de Gracia y Justicia, no dejaba de señalar en cada uno de los puntos de su informe que el lenguaje que envolvía toda la propuesta no seguía unos patrones de rigor que lo hicieran asimilable al discurso jurídico que habitualmente se hacía partir del trono. Sin embargo, extremos con los que tampoco estaba de acuerdo, caso de enunciaciones de principios como el de que «en la Administración no hay imposibles», reflejaban entre las posibles consecuencias de aquellas formulaciones tan poco jurídicas transformaciones que desafiaban los márgenes conocidos: «engendrará (el principio citado) en los Subdelegados un orgullo que ha de hollarlo todo» (*AHN, Estado*, leg. 885). Por otro lado, la idea que da cuerpo a esa definición del único ejercicio de poder existente previo a la revolución francesa es la cita que a juicio de Grégoire Bigot (*Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, PUF, París, 2002, pp. 19 y 20) constituye la mejor exposición que existe sobre la naturaleza del cambio en el ejercicio del poder que conllevó la irrupción de la administración posrevolucionaria. Solo cuando esta fue capaz de «sacrificar los derechos de los particulares sin su consentimiento por medio de actos unilaterales de voluntad dirigidos a la realización del bien común» el eterno recurso contencioso dejó de actuar tiñendo de jurisdiccional la última secuencia en la aplicación del poder (MANNORI, LUCA, «Centralisation et fonction publique dans la pensée juridique d'Ancien Régime; justice, police et administration», en *L'administration territoriale de la France (1750-1940). Actes du Colloque d'Orléans, 30 septembre, 1er et 2 octobre*, Orléans, Presses universitaires d'Orléans, 1998, p. 247-257, la traducción de la expresión es mía).

Correos y a los corregidores y alcaldes mayores (antiguos subdelegados de Pósitos) para estos. De hecho, nada, salvo su concepción administrativa, habría impedido a Javier de Burgos dotar a sus subdelegados de un asesor letrado con el que estos pudieran fallar los negocios contenciosos de todos los ramos del Fomento⁸⁸.

En el mismo sentido, la real orden de 12 de febrero de 1834 por la que se prohibía a los subdelegados que presidieran las corporaciones municipales venía a confirmar que el ejercicio de poder con el que había dotado a sus jefes era distinto al que había adornado a las autoridades reales hasta entonces⁸⁹. Javier de Burgos no quería bajo ningún concepto que sus autoridades administrativas integraran una corporación en la que se podrían disolver, confundándose, los superiores intereses administrativos que un subdelegado representaba:

«A pesar de no disponerse otra cosa en el artículo citado (el 25 de la Instrucción), han creído algunos Subdelegados que les correspondía a ellos la presidencia de aquellas Corporaciones. S. M. quiere que se desvanezca desde luego este error, y que se difundan y generalicen los principios de que los Ayuntamientos son Cuerpos encargados de velar sobre los intereses de cada localidad, y los Subdelegados lo son de velar sobre los de toda la provincia; que el encargo local solo puede desempeñarse por un cuerpo o persona que tenga este mismo carácter; que no puede existir uno de estos Cuerpos sin que esté habitualmente presidido por una persona a quien estén especialmente encomendados los intereses locales; y que en consecuencia los Subdelegados no pueden en ningún caso presidir los Ayuntamientos, lo cual ofrecería por otra parte el insuperable inconveniente de que como Presidentes de los Ayuntamientos concurrieran a acuerdos, que en muchos casos tendrían que anular o desaprobado como *Gefes* superiores administrativos»⁹⁰.

De esa forma, y aunque aquella hubiera sido la manera en la que el representante de la jurisdicción ordinaria había contribuido a perfeccionar la actuación de la corporación municipal garantizando así su fidelidad a la monarquía, la vía en la que Burgos quería asegurar el dominio de la provincia no entendía de *adaptaciones* tradicionales. La corporación municipal, presidida o no por un corregidor o alcalde mayor, debía obedecer para todo lo administrativo al jefe de la provincia, quien no participaba de los acuerdos de ámbito local de las corporaciones y tampoco contaba con otro instrumento para «anular o desaprobado» sus decisio-

⁸⁸ Las reales órdenes en *AGS, CREI*, leg. 26, 70 y 77, respectivamente.

⁸⁹ *Decretos de la Reina Nuestra Señora Doña Isabel II, dados en su Real nombre por su Augusta madre la Reina Gobernadora*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 67 y 68.

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 67 y 68.

nes que una superioridad en la nueva esfera de lo administrativo que solo parecía quedar clara en la mente de su diseñador⁹¹.

Que una construcción como esta, que acumulaba tantos problemas por el flanco tradicional como por el innovador, estaba destinada a ser al menos matizada es algo que demuestra magníficamente bien el siguiente paso dado por un gobierno ya «liberal-moderado» en esa problemática relacionada con quién debía presidir los ayuntamientos. Por una real orden de 11 de mayo de 1834, un nuevo ministerio que se movía entre el desconocimiento de lo que la novedad administrativa había representado y los réditos que le podía sacar a ganarse la complicidad de las corporaciones locales, permitía que los, ya en esos momentos, gobernadores civiles perfeccionaran con su presidencia las municipalidades de las capitales de provincia⁹².

De hecho, guardo para mí que fue precisamente el haber ligado la suerte de sus subdelegados a su otra gran medida, la de la división provincial, lo que provocó que el desmoronamiento parcial de su verdadero plan inicial haya pasado tan desapercibido. La ligazón interesada de Burgos se hacía evidente desde las primeras líneas del real decreto de 30 de noviembre que antecedió a la «Instrucción» y seguía a la división provincial:

«La nueva división territorial, que con el objeto de facilitar la acción de la administración he tenido a bien sancionar por mi decreto de este día, no sería un beneficio para los pueblos si a la cabeza de cada una de las provincias, y aún a la de algunos partidos, no hubiese un *gefe* encargado de estudiar las necesidades locales, y socorrerlas él mismo, o de proponer al gobierno los medios de verificarlo»⁹³.

Y es que la implantación de esta medida, de manera contraria a lo que se ha podido analizar con respecto a los subdelegados, no generó apenas rechazos entre las diferentes autoridades de la monarquía. Presentadas habitualmente como las dos caras de una misma moneda, no había más que observar el decreto de nombramiento de Javier de Burgos –o los dictámenes del Consejo de

⁹¹ O, al menos, a sostener eso podría llevar la interpretación que la historiografía administrativa ha solido dar a una medida como esta. Partiendo de una lectura que confundía la efectiva importancia –y autonomía– de la corporación local en el campo –que se tornaba en administrativo– del gobierno político y económico de los pueblos con la poca entidad que Burgos –de forma interesada– les daba en sus decretos, diagnosticaban la real orden de 12 de febrero, confundiendo de fecha y ministro, como la influencia «liberal» que la presencia de Moscoso de Altamira (quien sustituyó a Burgos al frente del ministerio en abril de 1834) producía sobre un sistema administrativo que así daba más autonomía a los ayuntamientos. Esta lectura es la que realizó NIETO, Alejandro. Los primeros pasos del Estado constitucional. ... cit., pp. 306-307, y ha compartido plenamente PÉREZ NÚÑEZ, Javier, *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación...*, cit., p. 66.

⁹² AGS, CREI, leg. 1, C-8-39.

⁹³ *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa*, tomo XVIII, Madrid, 1834, p. 335.

Gobierno— para comprobar que esto no era así: el afrancesado había sido nombrado para culminar unos trabajos de división provincial a los que ni el consejo ni nadie se opuso⁹⁴.

4.2.2 *La división en provincias «administrativas»*

Los importantes estudios de Manuel Morán y Jesús Burgueño publicados en la década de los noventa del siglo pasado han convertido en convención que, en puridad, lo que hizo Javier de Burgos fue darle un último empujón a un proyecto de división provincial muy elaborado que ya venía de lejos⁹⁵. El proceso de gestación de la división provincial del Estado liberal español es desde entonces bien conocido. Sin embargo, puesta la suerte de esa importante medida en relación con el conflictivo despliegue del aparato provincial del ministerio de Fomento, un perfil distinto y menos estudiado se hace evidente a través de una pregunta que se genera casi espontáneamente, ¿por qué, frente al «problemático» discurso administrativo de Javier de Burgos, la división territorial era a las alturas de 1833 ampliamente demandada y, por tanto, se revelaba escasamente conflictiva?

Para responder a esa pregunta hay que atender a algunos detalles del proceso que llevó al proyecto de división provincial aprobado finalmente por el ministro de Fomento. Lo único que tuvo la división que triunfó de Javier de Burgos fue la nueva ligazón con la estructura administrativa; ese envoltorio, pomposo a juzgar por alguno de sus críticos, que la dotaba de un sentido en el programa de reformas, pero, ¿qué más era aquella división? La reconstrucción del proceso que llevaron a cabo Morán, primero, y Burgueño, después, partía de la primera división territorial que, separándose de la *monstruosa* tradicional, llegó a entrar en vigor tras los experimentos bonapartistas y gaditanos, la del trienio⁹⁶. Lejos de profundizar en su proceso de preparación y aprobación en Cortes, de esta división inte-

⁹⁴ «El Real decreto de 21 de octubre nombrando Ministro de Fomento general del Reino» lo hacía en la persona de Javier de Burgos «en atención a sus especiales conocimientos en las materias económicas» y llevando el encargo de que «se dedi[ca]ra antes de todo a plantear y proponer, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio» (*ibid.*, p. 258). Por su parte, el Consejo de Gobierno comenzaba el dictamen de 23 de noviembre precisando que se iban pronunciar por separado sobre cada una de las dos medidas. La aprobación que recayó sobre el proyecto de división territorial unido a los ataques que sufrió el de subdelegados terminan por confirmar esta afirmación de partida (*AHN, Estado*, leg. 906, actas del Consejo de Gobierno, núm. 18).

⁹⁵ MORÁN, Manuel, «La división territorial en España: 1825-1833», cit., y BURGUEÑO, Jesús, *Geografía Política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, CEPC, 1996.

⁹⁶ El calificativo peyorativo, tan común por lo demás para describir desde posiciones liberales el diseño institucional de la monarquía en aquellas primeras décadas del siglo XIX, se le debe en esta ocasión a Agustín Argüelles (BURGUEÑO, Jesús, *Geografía Política de la España constitucional...*, p. 116). Para atender tanto a la gestación del plan de división territorial que sirvió de base a los debates parlamentarios —el de Felip Bauzá y José Agustín de Larramendi— como a este propio proceso parlamentario: *ibid.*, pp. 107-137. Para el seguimiento que de este proceso hizo Javier de

resa rescatar la idea que, sobre sus objetivos, tenía el secretario del despacho de la Gobernación que auspició su formación – Agustín Argüelles – para así intuir en qué se estaba pensando cuando en este clima constitucional se discutía sobre la necesidad de esa división:

«que, contándose con las circunstancias locales, se atienda a facilitar la comunicación y cumplimiento de las órdenes superiores, la administración de justicia y el repartimiento y percepción de las contribuciones»⁹⁷.

Aunque Burgueño haya sostenido que la reforma provincial que acabó cristalizando estos postulados constitucionales no contó con demasiadas oposiciones, lo cierto es que el posterior triunfo de la experiencia ferozmente contrarrevolucionaria que dio la vuelta a todas las concepciones gaditanas, las provinciales incluidas, no ayuda a confirmar esa percepción de aceptación generalizada⁹⁸. Otra forma de mirar las utilidades de una división territorial se abría paso a partir de 1823 y en aquella ocasión era Calomarde quien, desde su secretaría de Gracia y Justicia, pilotaba un arreglo profundamente ligado a su forma de entender el gobierno de la monarquía⁹⁹. Había que transformar un modelo caracterizado por la fuerte presencia *política* – que no administrativa – de las diputaciones provinciales en la toma de decisiones sobre repartimientos y percepción de cargas en otro que se preocupaba, sobre todo, por garantizar la preeminencia de la jurisdicción ordinaria y su posición central en el gobierno, en todo el ámbito territorial peninsular. En ese mismo sentido, la primera noticia de la nueva puesta en marcha de los trabajos de división territorial la daba Calomarde en Consejo de Ministros el 3 de noviembre de 1825:

«En seguida se leyó una exposición que el señor ministro de Gracia y Justicia ha elevado a S. M., haciendo presente lo útil que sería el arreglo de los tribunales y juzgados inferiores por los incalculables perjuicios de tener que ir a grandes distancias para que se les administre justicia y por la imposibilidad en que se ven los magistrados de ejercer su vigilancia en puntos muy distantes de aquel en que residen [...] para remediar tamaños males propone el señor ministro que se haga nueva demarcación de todos los juz-

Burgos en las publicaciones periódicas en las que participaba: MORÁN, Manuel, «La división territorial en España: 1825-1833», cit., pp. 584-597.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 116.

⁹⁸ También es cierto que el criterio que Burgueño utilizó para medir la aceptación u oposición del proyecto fue el basado en el «sentir de carácter regional» (*ibid.*, p. 134). La dudosa aplicabilidad de ese criterio que se preguntaba por las reivindicaciones «nacionalistas» está a mi juicio detrás de que se sostenga esa posición cuando se realizó para casi todo lo demás un trabajo de fuentes tan minucioso como inteligente. Especialmente preciso para encontrar el punto y el sentido de aquel nuevo cambio de rumbo, también para la cuestión territorial, ha sido recientemente: LUIS, Jean-Philippe, «El absolutismo y la cuestión del territorio durante las restauraciones (1814-1833)», cit., pp. 93 y 94.

⁹⁹ *Vid.*, *supra* Cap. I, 3, pp. 59-70.

gados, y que para obrar con el debido conocimiento se ocupe su secretaría en adquirir las noticias más exactas posibles de la población de cada provincia, etc.»¹⁰⁰.

La división que antes se entendía necesaria para gestionar, a través de unos cuerpos representativos, los recursos y pueblos de las diferentes provincias de una misma nación pasaba entonces a valorarse para articular de forma adecuada la estructura que tenía que facilitar el ejercicio de autoridad que consistía en garantizar la resolución, ante la jurisdicción ordinaria del rey y en vía contenciosa, de los problemas derivados de la convivencia de una pluralidad de corporaciones entre las que destacaban las locales. En efecto, el siguiente paso que dio ese proyecto de división provincial tomado del trienio tuvo a las audiencias y chancillerías del reino en su centro y ocupó en las oficinas del ministerio de Gracia y Justicia, entre otros, a empleados como José Agustín de Larramendi, José Lamas Pardo y José Arias Teijeiro¹⁰¹. El 22 de marzo de 1829 remitía Calomarde a los tribunales superiores una serie de órdenes e instrucciones en las que les pedía que revisaran «la idoneidad de los límites provinciales propuestos», propusieran a su vez «un plan de distribución del territorio de cada una de sus provincias en distritos municipales o ayuntamientos con un alcalde real» y «una división en corregimientos o alcaldías mayores», y estudiaran «el número de regidores y alcaldes pedáneos necesarios en cada ayuntamiento»¹⁰². Aunque, como advirtiera Burgueño, la dispersión en las pistas encontradas haya dificultado la reconstrucción del papel que la comisión del ministerio, y en ella señaladamente el magistrado ultrarrealista gallego Lamas de Pardo, llevó a cabo coordinando y mejorando las consultas y dictámenes que se iban recibiendo de las diferentes audiencias y chancillerías, la verdad es que se han localizado suficientes indicios como para sostener que el proyecto que le quedó franco a Javier de Burgos en su ascenso al ministerio contaba con el beneplácito del conjunto de tribunales implicados en retocar demarcaciones y límites¹⁰³.

De esa forma, el granadino se encontró en las oficinas de su ministerio en octubre de 1833 con un proyecto que, aunque jurídicamente representara algo muy distinto tanto para los liberales del trienio como para los fervorosos carlistas

¹⁰⁰ *Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo I (1825), Ministerio de relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1989, p. 400.

¹⁰¹ Proviene del famoso diario de este último la mayor parte de informaciones que sobre el trabajo de los comisionados para el arreglo provincial utiliza en su trabajo BURGUEÑO, Jesús, *Geografía Política de la España constitucional...*, pp. 147-152. Lo que ocurre es que, a mi juicio, la preconcepción administrativa de lo que tenía que ser la provincia de este autor hace que, en ocasiones, trate como comisiones separadas la de arreglo de provincias y la de tribunales superiores y partidos, cuando, a mi juicio también, la clave de lo que en ese momento significaba la división territorial se encontraba en la simultaneidad de ambos extremos de las reformas.

¹⁰² *Ibid.*, pp. 149-150.

¹⁰³ *Ibid.*, pp. 148-157.

que se las habían visto con las jurisdicciones territoriales, tenía garantizado un amplio respaldo. La división provincial que finalmente vio la luz presentaba todas las conveniencias técnicas correspondientemente lijadas y barnizadas por el visto bueno recibido por las instancias más tradicionales. En consecuencia, la aplicación de la medida de división provincial apenas encontró oposición, y no precisamente por el componente «administrativo» que le imprimió el por entonces ministro de Fomento.

5. RECAPITULACIÓN FINAL

En conclusión, el que el adjetivo calificativo del sustantivo división cayera finalmente del lado administrativo fue algo que dependió principalmente de que fuera Javier de Burgos, y no otro tardo-ilustrado, el que se encontrara con la posibilidad de desplegar la medida acompañándola de un fuerte impulso dogmático que se había gestado años antes. El realismo ilustrado y reformista comenzó a imponerse sobre la alternativa reaccionaria a partir de los «sucesos de la Granja», pero, en puridad, ni su proyecto era uniforme, ni contaba con la fuerza necesaria para transformar unos modos tan enquistados en la forma de gobierno de la monarquía. Tampoco la caída en desgracia definitiva de cuerpos como el Consejo Real de Castilla, ni la aparición de nuevos actores institucionales como el Consejo de Gobierno habían conseguido decantar la balanza a favor de las propuestas defendidas por muchos de los personajes ligados a la real Hacienda. Y es que no se puede olvidar, por traer solo un ejemplo a colación, la proximidad temporal –y sustancial– del momento de aplicación de esas primeras medidas de reforma y la publicación del tratado práctico para juristas –dedicado a Francisco Tadeo Calomarde, recuérdese también– con el que se abría esta sección¹⁰⁴. Más todavía si a lo que se atiende es a su *Apéndice* aparecido en agosto de 1833 sin incluir ningún tipo de enmienda a la obra de partida, ni mención a «ciencia de la administración» alguna¹⁰⁵.

Así, terminando por donde comenzaba esta primera sección, todo indica que dependió de la osadía práctica de un ministro en un momento político propicio el que el real decreto de 26 de enero de 1834 uniformara, y con ello «adaptara», una demarcación judicial en realidad todavía preponderante a una división territorial *administrativa* ya «verificada»:

«Verificada la división territorial según el Real decreto de 30 de Noviembre último, era no menos urgente que útil uniformar la demarcación

¹⁰⁴ Me refiero al manual práctico aparecido durante el verano de 1832: ORTIZ DE ZÚNIGA, Manuel, y HERRERA, Cayetano de, *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos de España*, cit.

¹⁰⁵ ORTIZ DE ZÚNIGA, Manuel, y HERRERA, Cayetano de, *Apéndice a la obra titulada Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos de España*, Madrid, 1833.

judicial con la administrativa, y hacer una distribución proporcionada de territorio en las Audiencias y Chancillerías, con el doble objeto de facilitar a los pueblos el acceso a los Tribunales superiores para alcanzar con más brevedad y menos dispendio la justicia, y poner a los Magistrados en disposición de vigilar de cerca el desempeño de los Jueces inferiores, como también de reprimir a los criminales con la mayor prontitud de los castigos»¹⁰⁶.

Las paradojas de ese juego discursivo en el que ya siempre aparecería por delante la dimensión administrativa ocultarían desde entonces que fue una mezcla de azar y pragmatismo lo que dibujó tanto la base territorial como la estructura ministerial *administrativa* de un Estado liberal naciente en el que tenían los días contados los supremos cuerpos de gobierno jurisdiccional de la monarquía católica.

¹⁰⁶ Fragmento del «Real decreto de 26 de enero uniformando los Tribunales Superiores y mandando observar la nueva distribución del territorio de los mismos con la creación de las Audiencias de Burgos y Albacete», en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 32 y 33.

SECCIÓN SEGUNDA

**LA DISOLUCIÓN DE LOS CONSEJOS
DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA
EN SU CONTEXTO CONSTITUYENTE**

El último de los momentos de disolución de las altas corporaciones de gobierno de la monarquía que todavía sobrevivían en la cuarta década del siglo XIX invita a la reflexión desde dos vías sustancialmente diferenciadas y, por ello, difícilmente reconciliables: una primera que, ponderando la importancia de los cuerpos protagonistas sobre su posición y función concreta para la cronología que interesa, tendería a dar por sobrentendido que el de la disolución fue un problema evidente por sí mismo y, en tal medida, fácilmente desmenuzable; y una segunda que, con objeto de dimensionar la incidencia recíproca entre las reformas y su contexto más inmediato, partiría en exclusiva de interpretarlo para encontrar su lugar en él.

Consecuencia de la primera manera de enfocar la disolución sería la pertinencia de afrontar el estudio de este proceso habiendo no solo repasado las experiencias de cancelación anteriores sino también la trayectoria autónoma de cada uno de los altos cuerpos que vinieron a morir a la primavera de 1834¹. Unos antecedentes que mostrarán las supresiones de 1808, 1809, 1812 o 1820, seguidas o anteceditas a su vez por una presentación de la vida institucional de cada uno de los cuerpos implicados, se tornarían así necesarios para poder comenzar a analizar la fortuna de las medidas que funcionaron como colofón a esa larga lista de intentos finalmente frustrados.

¹ Ni que decir tiene que muchas de las piezas que integraron el engranaje que ha solido denominarse tradicionalmente como régimen polisinodial de gobierno de la monarquía no la acompañaban ya en sus últimos estertores. Sin ningún afán exhaustivo y solo con la finalidad de dar cuenta de aquellos cuerpos que, pese a su importancia, le quedan demasiado lejos a este último naufragio de la polisinodía, es necesario destacar aquí los trabajos: ESCUDERO, José Antonio, «Los orígenes del Consejo de la Suprema Inquisición», en *AHDE*, 53, 1983, pp. 238-288, y «La creación del Consejo de Portugal», en *id.*, *Administración y Estado en la España Moderna*, Valladolid, Consejería de Educación y Cultura, 2002, pp. 125-134; RIVERO RODRÍGUEZ, Manuel, *El Consejo de Italia y el gobierno de los dominios italianos de la Monarquía hispánica durante el reinado de Felipe II (1556-1598)*, Madrid, 1992 (tesis doctoral disponible en <http://hdl.handle.net/10486/2589>); MARTÍNEZ MILLÁN, José, y CARLOS MORALES, Carlos Javier de, «Los orígenes del Consejo de Cruzada», en *Hispania*, 179, 1991, pp. 901-932; RABASCO VALDÉS, José Manuel, «Una etapa del Consejo de Flandes de Borgoña: del Ministerio colateral a las Ordenanzas de 1588», en *Anuario de Historia Moderna y Contemporánea de la Universidad de Granada*, 6, 1979, pp. 59-82; y ARRIETA ALBERDI, Jon, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1994. Mención aparte merecería el Consejo Real de Navarra, único superviviente, al menos nominal, a la reforma de marzo de 1834: SALCEDO IZU, Joaquín José, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, EUNSA, 1964, y GARCÍA PÉREZ, Rafael, «El Consejo Real de Navarra [...]», cit.

Sin embargo, y frente a esa perspectiva, será la segunda de las aproximaciones la que se imponga en los siguientes capítulos². En ellos se va a historiar el perfil del proceso dudosamente constitucional –pero *a la postre* fuertemente constituyente– que tuvo a la transfiguración sinodial como uno de sus focos principales³. Estudiar «la disolución de los consejos de la monarquía», por tanto, tendrá que ver aquí con entender sus causas y, sobre todo, encontrar, reconocer y reconstruir los procesos concretos que provocaron la disolución en unos primeros meses de 1834 que nunca han sido leídos con demasiada atención. Solo de manera subsidiaria y para tratar de completar la visión que se va a dar de lo que quedó a un lado y a otro de los determinantes seis reales decretos de 24 de marzo de 1834 tendrá especial sentido observar una categorización individualizada de los altos cuerpos de gobierno cuya imagen, guardo para mí, ha llevado desde entonces en su seno una idea de homogeneidad que obedecía, más que a cualquier otra cuestión, a las circunstancias comunes en las que estos supervivientes terminaron pereciendo.

² Esto no obsta para que no deban ser aquí referenciados algunos trabajos de los que, siendo muy recomendable su manejo, sirve, sobre todo, la posibilidad de relativizar la última de las quiebras a partir del conocimiento de los actores y problemas que protagonizaron algunas de las anteriores: SÁNCHEZ-ARCILLA, José, «El Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (1809-1810): Notas para su estudio», en *En la España medieval*, 9, 1986, pp. 1033- 1050; PUYOL MONTERO, José María, «La creación del Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (Consejo reunido) por la Junta Central en 1809», en *Cuadernos de Historia del Derecho*, 2, 1995, pp. 189-233, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1820-1823)*, cit., pp. 315-364. Con respecto al estudio institucional de las altas corporaciones –dejando ahora a un lado al Consejo Real de Castilla– que desaparecieron y reaparecieron en varias ocasiones en este convulso primer tercio de siglo, no parece haber manera de paliar historiográficamente un vacío que para el caso de la mayoría de ellos arranca desde la primera quiebra: BARRIOS, Feliciano, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española (1521- 1812)*, cit.; BERNARD, GILDAS, *Le Secrétariat d'Etat et le Conseil Espagnol des Indes (1700-1808)*, Ginebra y París, Droz, 1972, y GARCÍA PÉREZ, Rafael, *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*, cit.; DOMÍNGUEZ NAFRÍA, Juan Carlos, *El Real y Supremo Consejo de Guerra (siglos XVI-XVIII)*, cit. Otras corporaciones, como es el caso del Consejo de Hacienda o el Consejo de Órdenes, ni siquiera han recibido una atención monográfica que cubra cronologías ajenas a las que aquí más interesan. Del primero apenas cabría destacar: PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio, «Del sistema de Contadurías al Consejo de Hacienda, 1433-1525», en *Historia de la Hacienda española (época antigua y medieval)*, Madrid, IEF, 1982, pp. 681-738. Del segundo, la aproximación más instructiva para nuestros fines no es siquiera propiamente historiográfica: ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ, María Jesús, «El Consejo de las Órdenes Militares», en *Cuadernos de Historia Moderna*, 15, 1994, pp. 297-323.

³ La intuición sobre la constituyencia no constitucional del periodo, por más que desde entonces haya regado buena parte de los razonamientos del grupo HICOES, aparecía ya, como se advirtió en la introducción de esta monografía (*supra*, Introducción, 2.1, p. 23), en el capítulo que dedicado a estas temáticas y cronología ocupaba a Bartolomé Clavero en su Manual de historia constitucional de España: «Hay historia política, menos constitucional, que puede llegar a interesar a las Constituciones. Puede haber incluso periodos no constitucionales que pesen en los constitucionales con un efecto *a la postre* constituyente» (*ibid.*, p. 45, la cursiva vuelve a ser mía). También destacaba la gran trascendencia posterior de las medidas en la formación del Estado liberal, aunque con otro léxico menos jurídico, Josep Fontana (*De en medio del tiempo...*, cit., p. 360).

CAPÍTULO III

ENTRE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y QUIEBRAS CONSTITUYENTES: EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS SEIS REALES DECRETOS DE 24 DE MARZO DE 1834

«Pero, ¿es “Rosita la Pastelera” el hombre que necesita España? [...] Es poeta, mujeriego y pagado de sí mismo; preocúpale más una consonante que una resolución ministerial, y más que el Contenido de un Decreto atenderá a la eufonía de los términos en que aparezca redactado»

Augusto Martínez Olmedilla, *La Cuarta Esposa de Fernando VII* (1935)

1. INTRODUCCIÓN

De entre todas las ágiles apreciaciones que José García de León y Pizarro deslizó en sus *memorias* en el corto periodo de tiempo en el que se produjo el punto de inflexión para el cambio de régimen político de la monarquía, la reproducción de una de sus conversaciones con el recién nombrado ministro de Marina, José Vázquez de Figueroa, permite localizar, mejor que ninguna otra, las líneas básicas que definieron el último de los finales del proyecto realista ilustrado:

«Yo le dije que no pensara en marina, que lo que era, era un hombre de bien en el Ministerio para estorbar picardías [...] que el que entra, *entra con la condición tácita de Cortes, que son precisas para legitimar todo* [...]. Hasta se puso malo, y envió a mi vista la dimisión»¹.

La primera de las razones que hacen idóneo este arranque tiene que ver con la particular experiencia vital del personaje que describía tan telegráficamente las principales causas del cambio ministerial. O más bien con las consecuencias institucionales que esa vida al servicio de la corona proyectaba sobre los primeros

¹ GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, JOSÉ, *Memorias*, cit., p. 451, anotación del día 15 de enero de 1834, la cursiva es mía.

meses de 1834 a los que se va a atender en este capítulo. La principal de las preocupaciones que ocupaban a este antiguo secretario del despacho de Estado aquellos días singularizaba para su caso algunos de los problemas que guiaron la redefinición institucional que transformaría definitivamente las estructuras de gobierno de la monarquía a finales de ese mismo marzo. Su reivindicación de reconocimiento de derechos como individuo de un consejo –el de Estado– que, como el resto de altas corporaciones, había vivido en ese primer tercio de siglo tantas disoluciones como reinstauraciones integraba así una concurrida lista de reclamaciones, en su mayoría provocadas por los fuertes vaivenes políticos, que esperaban una solución por medio del prometido arreglo definitivo de las instituciones que no parecía llegar nunca².

Precisamente, la claridad con la que se presentaba ese motivo central de necesidad de convocatoria de Cortes constituía el segundo de los elementos que vuelven especialmente útil este arranque, habida cuenta de que ayuda a entender cómo han podido pasar desapercibidos tantos matices sobre lo que este periodo de *descomposición constituyente* supuso. Por eso mismo, en parte por la oposición a la convocatoria de Cortes que el destinatario de la observación destilaba, y en parte también por la realidad más mundana de necesidad de recolocación

² La experiencia de García de León y Pizarro es especialmente gráfica para acercar algunos de los problemas que afrontaba la monarquía en el plano de su necesario rediseño institucional. Este diplomático madrileño de orígenes andaluces había sido ya nombrado secretario del Consejo de Estado de Carlos IV a la temprana edad de 30 años y como tal juró obediencia a José I en 1808 (BARRIOS, Feliciano, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española (1521-1812)*, cit., pp. 210-217). Como el resto de los miembros de este consejo, aprovechó «la espantada» que sobre la corte de José I produjo el triunfo del general Castaños en Bailén para desplazarse a Sevilla y después a Cádiz. En el experimento constitucional gaditano llegó a desempeñar la cartera interina de Estado y la de Gobernación de la Península e Indias, acumulando méritos que lo llevarían, entre otros honores, a ser nombrado consejero de Estado en 1817. Sin participar de la reinstauración liberal en el trienio –había sido apartado de la corte antes del levantamiento de Riego–, no sería hasta el final del reinado de Fernando VII que este antiguo consejero no consiguió una jubilación con la que no terminó de estar conforme (OCHOA BRUN, Miguel Ángel, «José de León Pizarro y Jiménez de Frías», en Real Academia de la Historia, *Diccionario Biográfico electrónico*, en red, <http://dbe.rah.es/>). De hecho, la supervivencia no solo simbólica al propio monarca del Consejo de Estado fernandino fue lo que le dotaba de fundamentos para tratar de recuperar su posición de facto perdida hacía más de 15 años. Las muchas anotaciones que en sus memorias recogía venían a demostrar la centralidad de esta preocupación que puede imaginarse sin esfuerzo común a la de muchos otros que habían sufrido las mismas desventuras. En la del día 1 de febrero hacía ver que su visita al consejero del Consejo de Gobierno Francisco Javier Caro, en aquellos momentos todavía convaleciente de la enfermedad que padeció a finales de 1833, había tenido la finalidad de dejarle una «notita sobre quitar las jubilaciones de los consejeros de Estado» (GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., p. 459). Asimismo, apenas dos semanas después, el 14 de febrero, daba cuenta de cómo tanto su esposa como su amigo íntimo, José Vázquez de Figueroa, también acompañaban su causa: «Mi mujer habló claro; que para todos había indemnizaciones y para mí no; [...] que hay tantos en el Consejo conocidamente enemigos de la reina, y yo jubilado, etc. [...] Figueroa, cuando vino a verme, dijo que insinuando lo del Consejo de Estado en junta de ministros, dijo Martínez de la Rosa que él suprimiría el Consejo de Estado» (GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., p. 462).

de individuos y apoyos que la primera de las razones señaladas traslucía, la pertinencia de complejizar el examen de esta última transición entre regímenes se justifica de manera evidente³.

Así las cosas, queda claro desde el comienzo que quienes *entraban* con el único horizonte posible de una convocatoria de Cortes –y estos eran Nicolás María Garely en la secretaría de Gracia y Justicia y Francisco Martínez de la Rosa en el despacho de Estado–, más que a inaugurar un nuevo tiempo, venían a diseñar un escenario lo suficientemente flexible como para que en él tuvieran cabida todos los trazos de realismo ilustrado y, en menor medida, doceañismo templado, que había que recomponer en aras de dar la mayor estabilidad posible al trono de la reina niña. Repasar los cuerpos y sujetos que protagonizaron tanto el traspiés realista como la elaboración de las aristas políticas del nuevo marco se impone ahora en primer lugar para concretar, solo tras eso, en qué consistió el proceso de reforma de los aparatos de gobierno de la monarquía que acabó desembocando en los reales decretos de marzo de 1834.

2. UN CONTEXTO DE «DESCOMPOSICIÓN CONSTITUYENTE»

Que Cea Bermúdez erró plenamente en la lectura de las circunstancias que sobrevinieron a la muerte del rey era posiblemente lo único en lo que estaban de acuerdo casi todos aquellos que conformaron el heterogéneo grupo de apoyo a la causa isabelina. Con su manifiesto del 4 de octubre llamando a no alterar en nada el régimen político de la monarquía se había ganado, como ya se advirtió⁴, las enemistades de notables bien relacionados en la Corte –como fue el caso del marqués de Miraflores–, y de corporaciones que precisamente por este nacían ya enfrentadas a su *ministerio*⁵.

En ese mismo sentido, la serie de desencuentros entre el gabinete encabezado por Cea y el Consejo de Gobierno que caracterizaron buena parte del final de 1833 no disminuyeron en los primeros días de 1834. Y si bien es verdad que uno de los que más contribuyó a las tiranteces con su intensa –y performativa–

³ Al contrario que García de León y Pizarro, José Vázquez y Figueroa sí había integrado el Consejo de Estado constitucional en el trienio, lo que en aquellos primeros meses de 1834 no solo no otorgaba ningún tipo de derecho todavía, sino que colocaba al individuo, aun depurado, en una situación socialmente cuestionable [Gil Novalés, Alberto (dir.), *Diccionario biográfico del trienio liberal*, Madrid, El Museo Universal, 1991, p. 675]. Quizá por ese fantasma que entonces seguía persiguiendo a todos los que tuvieron algún contacto con la «revolución» o simplemente porque Vázquez Figueroa contaba ya con 64 años y hasta tres desempeños en la secretaría del despacho de Marina, si algo mostraba la reacción que García de León y Pizarro describía era su desconfianza del régimen parlamentario por más recortado que este se planteara.

⁴ *Vid. supra* Cap. II, 4.2, pp. 104-106.

⁵ Marqués de Miraflores, *Memorias...*, cit., pp. 5-12. Utilizo la cursiva para señalar que la acepción de ministerio que uso es la de la época, esto es, sinónima a «gobierno» y no a un departamento dentro de él.

actividad *administrativa* fue Javier de Burgos, también partió de él el impulso que acabaría desbloqueando momentáneamente la situación.

La ocasión la dieron, y esto es bien conocido, dos exposiciones remitidas a la corte por los Capitanes Generales de Cataluña y Castilla la Vieja, Llauder y Quesada respectivamente, que venían a hacer público el descontento con el rumbo marcado por el ministerio de Cea al haber descartado el margen de maniobra institucional necesaria para una convocatoria de Cortes⁶. No es tan conocido, por el contrario, o no se ha solido reparar tanto en la lógica jurídica que hizo de la segunda exposición el principal de los elementos que determinó la suerte de Cea, y, en consecuencia, tampoco se ha terminado de calibrar bien ese impulso dado por Burgos. Ambos extremos se encontraban en la base tanto de la inauguración/reanudación del peculiar tracto constituyente como de la reintegración en él del Consejo de Gobierno.

Mientras que Manuel Llauder, Capitán General de Cataluña desde no hacía tanto tiempo⁷, utilizó conductos no oficiales para hacer llegar a la corte su manifiesto, Vicente Quesada iniciaba con su exposición dirigida en *derechura* a S. M. por medio de su Secretario de Estado y del Despacho de Guerra un procedimiento que, aunque visto así pueda parecer exagerado, terminó desembocando sin solución de continuidad en el Estatuto Real. La exposición de Llauder de 25 de diciembre, que, en síntesis de Burgos, enumeraba los males que afligían al reino, declaraba que la impopularidad de *Zea* comprometía al trono y pedía la formación de un nuevo *ministerio* y la reunión de Cortes, fue remitida a la villa y corte de una forma ciertamente medida: a través de la comisión de un oficial de su confianza que no entregó la misiva al ministro de Guerra, sino que trató de hacerla llegar a la regente sorteando al Consejo de Ministros. El *ministerio*, pese a que en breve empezaron a circular por los mentideros copias «de la misteriosa exposición», consiguió finalmente «quitarle [...] la publicidad oficial [e] impedir

⁶ Las exposiciones se pueden encontrar, lo que da una buena medida de hasta qué punto ocuparon un espacio recurrente en la construcción historiográfica liberal decimonónica, en: PIRALA, Antonio, *Historia de la guerra civil...*, cit., pp. 632-640; o BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 345-457. Además, más recientemente, han sido reproducidas en: PRO, Juan, *El Estatuto Real y la Constitución de 1837*, Madrid, Iustel, 2010, pp. 160-168. Ya en el siglo XX, se ha reflexionado sobre ellas sin excepción en todo trabajo que haya pasado por el periodo, sirvan aquí de ejemplo las referencias a: VILLARROYA, Joaquín Tomás, *El sistema político del Estatuto Real...*, cit., pp. 35-43, o FONTANA, Josep, *La Revolución Liberal...*, cit., pp. 31-33.

⁷ El mismo capitán general relataba en sus memorias publicadas menos de una década después cómo había sido su llegada a Barcelona en las postrimerías del reinado de Fernando VII. Además, para relacionar con la diversidad de entendimientos de lo que debía significar una convocatoria a Cortes que se verá en el siguiente apartado, más allá de lo que de la lectura del propio manifiesto de 25 de diciembre de 1833 se desprende, sirve también comprobar la buena relación que mantuvo con un ultra-realista como el conde de España –quien le antecedió en el cargo de Capitán General de Cataluña– (LLAUDER, Manuel, *Memorias documentadas del Teniente General Don Manuel Llauder, Marqués del Valle de Rivas, en las que se aclaran sucesos importantes de la historia contemporánea, en que ha tenido parte el autor*, Madrid, 1844, pp. 38-45).

los efectos terribles que de ella se temían»⁸. De manera contraria, el general Quesada, quien en su manifiesto fechado en 8 de enero no tomó las precauciones de Llauder, «le dio desde luego un carácter oficial y solemne» a su misiva, lo que complicó mucho la gestión de los tiempos en la corte⁹.

Ante una comunicación que, elevada por los cauces oficiales, obligaba a una respuesta en firme del ministerio, Javier de Burgos introdujo en Consejo de Ministros la idea de que no cabía otra vía de fijar la posición de la Corona que la de consultar al Consejo de Gobierno de la monarquía. En efecto, era el propio Burgos quien se jactaba en sus memorias de fijar esa posición jurídica en el Consejo de Ministros:

«[...] declaré que el ministerio no debía tomar por sí solo una determinación, y que, en las circunstancias críticas en que iban poniéndole diariamente las exigencias de una opinión, real o facticia, pero apoyada, al parecer, sobre la de los hombres que tenían el mando de la fuerza militar, no había otro recurso que someter la representación a un examen legal y provocar sobre ella el dictamen del Consejo de Gobierno, asesor de la reina en todos los negocios arduos»¹⁰.

Si a esto se le une la serie de contactos –pese a la aparente falta de entendimiento– que quedó acreditado que Burgos y el que fue la principal fuerza dentro del consejo, el marqués de las Amarillas, mantuvieron desde prácticamente el fallecimiento de Fernando VII, como poco se podría maliciar que la caída de Cea a resultas del contundente dictamen del Consejo de Gobierno que siguió a esa consulta fue del todo menos inesperada. De los contactos entre estos dos personajes que, por todo lo demás, nunca ocultaron la manifiesta antipatía que se guardaban, quedaron registros en las memorias de ambos. Valga un pasaje que recordaba el marqués de las Amarillas para mostrar aquí que la naturaleza de tales encuentros dificultaba mucho el que quedara constancia de ellos en otras fuentes distintas a esas reflexiones íntimas:

«No sé qué conciliábulo pudo haber entre los Ministros, que el señor Burgos me pidió [...] le viese en su Secretaría, pues él no podía, por su gota, venir a mi casa. Fui a la noche y después de un corto preámbulo me propuso ir a tomar el mando del corto Ejército de Navarra, que entonces desempeñaba el general Sarsfield. Confieso que tentó mucho mi ambición esta propuesta [...]»¹¹.

Pero no son solo estos contactos lo que ayuda a maliciar el *enjuague* de Burgos, el antiguo afrancesado también reconocía que llegó a intuir la postura

⁸ BURGOS, JAVIER, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 202 y 203.

⁹ *Ibid.*, p. 205.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 205 y 206.

¹¹ Marqués de las Amarillas, *Recuerdos...*, cit., p. 49.

que adoptaría el Consejo de Gobierno por conocer de antemano las inclinaciones de algunos de sus principales individuos:

«Yo tenía bastantes antecedentes para prever, y bastante franqueza para anunciar que el Consejo de Gobierno no se atrevería a hablar contra la forma de la representación de Quesada, y que declararía necesaria la reunión de Cortes que este pedía. Yo sabía que Puig mismo, a quién nadie podía con razón atribuir intenciones liberales, había citado en una conferencia confidencial de su Consejo, la ley de partida que, en casos como el que nos hallábamos, exigía esta reunión, la cual era doblemente necesaria cuando algunas provincias del reino proclamaban los derechos de don Carlos al trono de su hermano»¹².

Volviendo a las consecuencias de las protestas de los generales, la resolución del Consejo de Gobierno, indicando la conveniencia de la convocatoria de Cortes, acabaría vinculando al nuevo ministerio que se habría de conformar más de lo que ha solido destacarse. Y es que el Consejo de Gobierno aprovechó la oportunidad brindada, más que para valorar la exposición de Quesada, para pronunciarse sobre la total conformidad con las leyes fundamentales de la monarquía de la convocatoria de Cortes en aquellas circunstancias¹³. Además, ante el vacío de figuras influyentes entorno a la reina regente que el hundimiento de Cea produjo, las listas de candidatos a ocupar las secretarías de estado y del despacho vacantes partieron de la propia corporación recientemente reavivada¹⁴. Para la de Estado se acabaron proponiendo los nombres de José García de León y Pizarro, Francisco Martínez de la Rosa, Eusebio Bardají, Evaristo Pérez de Castro y José de Heredia. Para la de Gracia y Justicia los de Nicolás María Garelly, de nuevo Martínez de la Rosa, Ramón López Pelegrín, de nuevo José de Heredia, Francisco Redondo, Mariano Milla y Valentín Ortigosa. Para la de Hacienda los propuestos fueron Justo José Banqueri, Eusebio Dalp, José de Imaz y José de Aranalde, y para la de Marina únicamente José Vázquez de Figueroa¹⁵.

La falta de candidatos para dos secretarías, la de Guerra y la de Fomento, es algo que llama la atención. Tal circunstancia puede ser explicada también a partir de la curiosa relación que Burgos y el marqués de las Amarillas establecieron: ni el titular de la cartera de Fomento, el propio Burgos, ni el de la cartera de Guerra,

¹² BURGOS, JAVIER, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., p. 208.

¹³ El dictamen del Consejo de Gobierno en *AHN, Estado*, leg. 2828, parte segunda.

¹⁴ El propio Consejo de Gobierno comisionó a dos de sus individuos, el arzobispo de México y el conde de Ofalia, no solo para terminar de inclinar –verbalmente– el ánimo de S. M. a deshacerse de Cea, sino para hacerle llegar candidatos a las diferentes secretarías (VILLARROYA, Joaquín Tomás, *El sistema político del Estatuto Real...*, cit., pp. 43 y 44).

¹⁵ Salvo el caso de la propuesta de García de León y Pizarro para secretario de Estado –que por él mismo se sabe que partió de Puig (GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, JOSÉ, *Memorias*, cit., p. 458)–, del resto de candidatos daba constancia: BURGOS, JAVIER, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 210 y 211.

Antonio Remón Zarco del Valle, fueron finalmente removidos de sus asientos en el Consejo de Ministros, cargando Cea exclusivamente con el peso simbólico de la cancelación de todo un régimen político con su destitución. Lo que en el caso de Zarco del Valle era esperable en los mentideros de la corte por haber entrado recomendado en el ministerio por el propio marqués de las Amarillas, para el caso de Burgos era mucho más extraño por desconocerse que la maniobra que acabó con el primero en el Consejo de Ministros también fue orquestada por este par de personajes. Con respecto a la permanencia de Burgos, y aunque precisamente sea este un extremo que él mismo no reconocía, su, cuanto menos curiosa, relación de odio y conveniencia con el marqués de las Amarillas basta para sustentar esta suposición que era compartida también por algunos contemporáneos como García de León y Pizarro:

«Zarco, con Amarillas, manejaron que el Consejo de Gobierno dijese a la reina que no convenía quitar a Burgos, ahora que ya ha empezado a plantear el plan»¹⁶.

Los vínculos entre estos tres personajes –Burgos, Amarillas y Zarco– hacían todavía más estable, a su vez, la permanencia de Zarco en el *ministerio* por ser este segundo hombre de especial confianza del marqués de las Amarillas:

«*Preguntome* entonces de quien echaría mano y le contesté que no sabía; *informose* de si Zarco del Valle, nombrado Gobernador de Cartagena, había marchado; le dije que no, pero tal vez se iría al amanecer, y me rogó hiciese lo viese en aquella noche, como se lo ofrecí. Poco después de retirarse Burgos, vino Zarco y lo encaminé a la Secretaría de la Gobernación [...] y a poco fue nombrado Ministro interino de Guerra»¹⁷.

Atendiendo a los nombres propuestos en el único despacho que los dos individuos del Consejo de Ministros mantuvieron con la reina regente la noche del 14 de enero de 1834, y dejando a un lado aquellos en los que resulta obvia su procedencia –caso del hermano del conde de Ofalia, José de Heredia–, algunos destacan por lo explicativa que resultaba su presencia. El marqués de las Amarillas se encargó de señalar en sus *recuerdos* que, si bien Martínez de la Rosa fue su candidato a la secretaría de Estado, muy lejos estaba de serlo para la de Gracia y Justicia quien finalmente resultó elegido por el raquíptico Consejo de Ministros convocado en palacio, el valenciano Garellly¹⁸. Y es que, aunque el general de orígenes vizcaínos y afincado en Sevilla no lo confesara, su «protegido» fue un personaje bastante desconocido políticamente –en comparación con los otros candidatos– que no mucho tiempo después jugaría un papel fundamental

¹⁶ GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, JOSÉ, *Memorias*, cit., p. 453.

¹⁷ Marqués de las Amarillas, *Recuerdos...*, cit., pp. 51 y 52.

¹⁸ *Ibid.*, p. 58.

en la transformación institucional de la monarquía: Mariano Milla, en aquellos momentos secretario de Gracia y Justicia y de Estado del Real y Supremo Consejo y Cámara de Castilla¹⁹. Una suerte similar acompañaría al candidato que Javier de Burgos intentó colocar en la secretaría de Hacienda: su íntimo Justo José Banqueri, al que ya había nombrado superintendente interino de real Hacienda²⁰.

Sea como fuere, el Consejo de Ministros, que en la mañana del 16 de enero se reunió en el Palacio Real, tenía como *condición tácita* de su misma existencia la convocatoria de Cortes que el para entonces influyente Consejo de Gobierno había tenido a bien recomendar. Varias cuestiones cabría añadir sobre aquel Consejo de Ministros que arrancó sin una presidencia definida por indicación de Javier de Burgos, quien desde el principio quiso coronar su ascensión con ese honor:

«Acordados estos nombramientos, y autorizados Zarco y yo para hacerlos extender, quise que la sesión no se concluyese sin que se tomase en consideración una cuestión importantísima, que suscité, y que fue decidida en conformidad de mis intenciones. Creado el ministerio de Fomento, se habían desmembrado del de Estado muchos ramos del servicio interior, a saber: los de correos, caminos y canales, sociedades económicas, museos de ciencias naturales y otros de esta clase. Reducido este ministerio a solo las relaciones exteriores, que entonces, por desgracia, eran limitadísimas, manifesté haber cesado los motivos que por mucho tiempo hicieron considerar aquella secretaría como la primera del Despacho, y probé que por tanto no debía continuar aneja a ella la presidencia del Consejo de Ministros. Propuse en consecuencia que fuese esta segregada de aquel ministerio, y que en lo sucesivo la confiriese la reina a aquel de sus ministros a quien juzgase más a propósito para desempeñarla. [...] La reina accedió sin titubear a mis indicaciones, y decidió que la presidencia del Consejo no estaría en adelante aneja al ministerio de Estado»²¹.

Sin embargo, las mejores y más cultivadas dotes políticas de Martínez de la Rosa en un tiempo en el que la prensa periódica recuperaba tímidamente su influencia sobre la muy mermada opinión pública, unido al apoyo que siempre le prestó Garelly, hicieron que poco más de un mes después apareciera ya en reales resoluciones recibiendo esa distinción.

Aparejado a ese proceso de imposición sobre los últimos restos del reformismo ilustrado, el nuevo *Ministerio* encabezado simbólicamente por Martínez de la Rosa comenzó también a desvincularse de la fuerte presencia del Consejo de

¹⁹ *Calendario manual y Guía de Forasteros en Madrid*, Madrid, 1834, p. 130. Vid. *infra* Cap. IV, 2.2.1, pp. 172-178.

²⁰ Para el contexto que rodeó ese nombramiento, *vid. supra* Cap. II, 4.2.1, pp. 110 y 111. Para la suerte que correría obrada la transformación institucional de la cabeza jurisdiccional de la monarquía, *vid. infra* Cap. IV, 2.2.2, p. 181.

²¹ BURGOS, JAVIER, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 215-217.

Gobierno. Sin que quepa interpretar esta tendencia como algo consumado para aquellos meses de primavera de 1834, la consolidación de algunas de las ideas fuerza impulsadas por la pluma casi más literaria que política de Martínez de la Rosa hicieron que se llegara al borde de la inauguración del nuevo marco político del Estatuto Real con una presencia considerablemente debilitada del Consejo de Gobierno.

De las tensiones recíprocas entre ambos consejos, surgirían, perfilándose, las importantes reformas que vivió la monarquía católica en aquellos meses. Por comenzar por la que menos interesa aquí, pero más interesó en su momento, cabe afrontar ahora el breve examen de la preparación de la convocatoria de Cortes que estuvo en el horizonte del Consejo de Ministros desde diciembre de 1833. No hay mejor forma de caracterizar la política de reformas que lo envolvió todo que atendiendo a algunos aspectos que explican cómo se gestó la que fue, en aquel momento, la principal «revolución» a acometer, la de convocar Cortes.

2.1. *El Estatuto Real como convocatoria a Cortes: preparando el escenario de una Charte Octroyée*

Superadas las duras resistencias que la influencia de Cea y su proyecto político habían ejercido sobre la marcha de la decrepita monarquía, el problema de la convocatoria de Cortes debió de ocupar el centro de la actividad del Consejo de Ministros desde el mismo momento en que se formó²². Con pocas fuentes se cuenta hoy, sin embargo y de ahí la duda, para recrear los primeros pasos que en tal dirección se dieron. Y es que si en alguna de las tres etapas en que se ha solido dividir el proceso que acabó haciendo nacer la experiencia política del Estatuto esa carencia llegaba a su punto más álgido era en esta del mismo arranque²³.

²² La sombra de Cea permaneció dificultando la labor del recién llegado Martínez de la Rosa en el ministerio de Estado durante un tiempo. Fueron múltiples los episodios que García de León y Pizarro reprodujo en los meses posteriores al nombramiento de Martínez de la Rosa señalando las muchas trabas que una oficina de la secretaría de Estado diseñada por Cea ponía a su nuevo inquilino: «Uno pinta así la situación del Ministerio actual: [...] Martínez de la Rosa, con luces y corazón sano y leal, está solo, y peor que solo, pues sufre dos influjos: el sordo de todos los empleados de Cea, y Cea mismo, que ve y adoctrina a la reina» (GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, JOSÉ, *Memorias*, cit., p. 461, anotación del día 10 de febrero).

²³ La división clásica que Villarroya daba ya en la década de los sesenta del siglo pasado al proceso que él llamaba de «redacción y publicación del Estatuto Real» sigue funcionando especialmente bien –merced a que la falta de fuentes continúa siendo la misma, no obstante algunos estudios: RODRÍGUEZ ALONSO, Manuel, «El Estatuto Real de 1834. El embajador británico en la preparación y redacción definitiva del texto», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 44, 1985, pp. 189-203– para estructurar lo que aquí se está llamando el proceso constituyente entre consejos. No ha habido aproximación a este periodo de gestación de un nuevo marco político que no haya funcionado conforme a estas pautas. Desde el trabajo en el que Villarroya separó las fases de elaboración del Estatuto en una previa de redacción de un borrador en Consejo de Ministros entre

Apenas una serie de comentarios de Burgos recogidos en sus memorias y que hablaban de un enfoque bastante caótico de los trabajos de elaboración de un proyecto de decreto sirven para alumbrar la serie de reuniones que, desarrollándose de manera completamente secreta, desembocaron en el primer borrador remitido al Consejo de Gobierno el 7 de marzo de 1834 de cara a que este retomara el tracto constituyente iniciado con su consulta del 13 de enero²⁴.

Más que un examen prolijo del propio borrador que llegó a ese senado o de las minuciosas precisiones y modificaciones que en él se introdujeron²⁵, lo que aquí más interesa analizar es cómo la pluralidad de entendimientos sobre lo que significaba convocar Cortes acabó siendo reconducida hacia la definición de un espacio político determinado exclusivamente a partir de la fijación de lo que las

enero y marzo, una segunda de examen de ese borrador en Consejo de Gobierno entre el 9 y el 24 de ese mismo mes y una tercera de introducción de enmiendas en Consejo de Ministros entre el 31 de marzo y el 6 de abril (VILLARROYA, Joaquín Tomás, «La redacción y publicación del Estatuto Real», en *REP*, 145, 1966, pp. 47-78), este claro y útil esquema cronológico ha facilitado los acercamientos que, como en el caso del suyo propio poco después (VILLARROYA, Joaquín Tomás, *El sistema político del Estatuto Real...*, cit., pp. 53-91) o el mucho más reciente de Pro (PRO, Juan, *El Estatuto Real...*, cit., pp. 24-49), han ofrecido los principales abordajes a estas cuestiones hasta la fecha. La fuerte diferencia en la perspectiva de ambos, cuestión esta que también se deja ver en el apartado de sus estudios sobre el Estatuto, merece sin embargo ser brevemente señalada por constituir los dos modos de interpretación de este fenómeno político con los que se cuenta. De esta forma, mientras que Villarroya aprovechaba cualquier ocasión para resaltar los elementos de texto y cultura constitucional completa que a su juicio eran predicables de todo el régimen, Pro, quizá para dotar de sentido al propio planteamiento de su trabajo, se centraba en hacer dudar de la naturaleza constitucional de la pieza, llamando la atención, y aquí viene a mi juicio el principal problema, sobre su innato carácter de transitoriedad, realidad esta que no podía ser «adivinada» en los primeros meses de 1834.

²⁴ Los comentarios del ministro de Fomento en: BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, cit., pp. 226-227. Tradicionalmente ha servido para localizar el momento de inicio de las sesiones el artículo que apareció en la *Gaceta de Madrid*, núm. 40, 1 de abril de 1834, p. 189 llamando a la tranquilidad a la opinión pública liberal que ante el secreto del proceso constituyente se empezaba a impacientar: «desde el momento que se acordó a fines de enero formar el Estatuto de convocación, hasta el día, es decir en el espacio de dos meses, ha trabajado incesantemente el Gobierno de S. M. en este importantísimo negocio, a pesar de los muchos graves que en este intervalo han llamado su atención». Sobre el texto que debió de ver la luz a raíz de aquellas primeras reuniones del Consejo de Gobierno solo se sabe a partir de la versión que localizada en el *AGA, Presidencia del Gobierno*, leg. 3360, exp. 279, fue reproducida en primer lugar por VILLARROYA, Joaquín Tomás, *El sistema político del Estatuto Real...*, cit., pp. 583-595, y tras él en *Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, t. IX (1833-1839), Ministerio de la Presidencia, 1995, pp. 544-557, y por PRO, Juan, *El Estatuto Real...*, cit., pp. 168-180. Este borrador estaba compuesto por 80 artículos distribuidos en 9 títulos, y fue el que utilizó el Consejo de Gobierno para continuar con su peculiar labor consultivo-constitucional por medio de la elaboración de un dictamen muy especial en el que se fue o bien aprobando, o bien recomendando, la modificación de todos y cada uno de los puntos comprendidos en aquel «Estatuto Real para la convocación de las Cortes Generales del Reino» (las actas de la sesión extraordinaria del Consejo de Gobierno que se prolongó entre el 9 y el 24 de marzo así como la minuta de dictamen en *AHN, Estado*, leg. 906, núm. 54).

²⁵ VILLARROYA, Joaquín Tomás, *El sistema político del Estatuto Real...*, cit., pp. 53-69, y PRO, Juan, *El Estatuto Real...*, cit., pp. 24-39.

Cortes debían ser. Y fue Martínez de la Rosa, y sobre esto pocas dudas caben, quien, apoyado por el marqués de las Amarillas, fio su suerte como secretario de Estado a la fortuna que su fórmula de Cortes bicamerales llegara a tener.

No era esa visión de Martínez de la Rosa un fenómeno aislado en el contexto europeo de cartas en el que, lo reconociera o no, quería insertar su tímido experimento constitucional²⁶. Aunque le pudiera quedar algo lejos, cronológica y culturalmente hablando, la experiencia francesa que en 1814 inauguró el nuevo tiempo constitucional en el continente²⁷, la centralidad del problema de introducir, junto a la cámara baja protagonista de los periodos revolucionarios, una nueva cámara alta con la que acompañar la reestructuración de esas sociedades en transición también ocupó buena parte de sus preocupaciones. De esta forma, el secretario de Estado, a la hora de redactar la exposición de motivos que acompañaría al Estatuto Real, justificó la conveniencia práctica –y hasta la justicia histórica– que aguardaba detrás de aquel ejercicio de adaptación de «ficciones legales»:

«Privados de asistir a las Cortes, no menos que por espacio de tres siglos, dos brazos principales del Estado; reducido el derecho de concurrir a ellas a un corto número de ciudades y villas; y vinculado exclusivamente en los cuerpos municipales, cuya índole y naturaleza ha cambiado con el transcurso de los tiempos, no hay ficción legal que sea suficiente a que se reputen unas Cortes tan diminutas y mezquinas como la representación fiel y cumplida de los grandes intereses de la sociedad»²⁸.

Así, para su principal autor, estaba tan claro el punto de partida que había movido a esa diversidad de sensibilidades a apostar por la convocatoria de Cortes –era la vía óptima para tratar de legitimar el trono de Isabel II recabando todos los apoyos posibles²⁹– como el punto de llegada formal:

«Divididas las Cortes en dos brazos o estamentos [sin faltar por eso a su antigua índole, y antes bien amoldándolas a la forma que la experiencia ha recomendado como más conveniente], puede lograrse sin azares ni riesgos el fin importantísimo de aquella institución admirable»³⁰.

²⁶ Véase: LACCHÈ, Luigi, «Las cartas otorgadas: la teoría de L'Octroi y las experiencias constitucionales en la Europa post-revolucionaria», cit.

²⁷ RIALS, Stefan, *Révolution et contre-révolution au XIXe siècle*, París, Diffusion Université Culture: Albatros, 1987; y ROSANVALLON, Pierre, *La Monarchie impossible. Histoire des Chartes de 1814 et 1830*, cit.

²⁸ «Exposición del Consejo de Ministros a S. M. la Reina Gobernadora», en *Gaceta de Madrid*, núm. 56, 17 de abril de 1834, p. 256.

²⁹ «La reunión de las Cortes del Reino es el único medio legal, reconocido, sancionado por la costumbre inmemorial en semejantes casos, para acallar pretensiones injustas, quitar armas a los partidos, y pronunciar un fallo irrevocable que sirva de prenda y de fianza a la paz futura del Estado» («Exposición del Consejo de Ministros a S. M. la Reina Gobernadora», en *Gaceta de Madrid*, núm. 56, 17 de abril de 1834, p. 256).

³⁰ «Exposición del Consejo de Ministros a S. M. la Reina Gobernadora», en *Gaceta de Madrid*, núm. 56, 17 de abril de 1834, p. 257.

«Solo» restaba conectar ambos extremos respondiendo a la pregunta que, sobre cómo cabía constituir esas Cortes, se perfilaba de muchos modos y, desde luego, ninguno de ellos sencillo: pero esto ya era algo que caía fuera del centro de la escena en la que volcó una buena proporción de sus esfuerzos Martínez de la Rosa. En efecto, la mayor parte de la exposición que acompañó en todo momento al borrador de proyecto de Estatuto no necesitó modificaciones ante las alteraciones sustanciales introducidas en varios puntos por el Consejo de Gobierno. Pruebas añadidas de la centralidad de la *exposición* en la construcción de Martínez de la Rosa daban las múltiples referencias a ella que, habiendo echado andar las Cortes, buscaron hacer de lo que no era más que el marco donde se regulaba su convocatoria algo cerrado y compacto en términos constitucionales. La prosa extensa y cuidada de aquella «presentación» de las voluntades del trono fue continuamente usada por su autor para simular con ella, y ante las críticas que desde el principio recibió el experimento, una presencia de la nación en todo el proceso que, ni que decir tiene, no fue tal:

«Los Secretarios del Despacho al presentar a S. M. la exposición que precede al Estatuto Real, ¿no han hablado de derechos, de fueros, de prerrogativas de la nación? [...] ¿Se presenta aquí a la nación como quien mendiga una gracia, o como quien tiene el derecho de que se establezcan sus antiguas leyes fundamentales?»³¹.

Pero volviendo al Consejo de Gobierno, fue ese sínodo, y no otro autor institucional, quien vino a determinar finalmente el cómo de una convocatoria a Cortes que, para esos extremos, quedaba fuera del reparto principal. El alto cuerpo formado a raíz del fallecimiento de Fernando VII era el exponente más destacado de esa diversidad de voces que he señalado. Su composición no dejaba espacio a las dudas sobre la heterogeneidad de planteamientos que albergaba. En él se condensaban bajo una guía común que velaba por unos intereses «liberales» muy próximos a los de Martínez de la Rosa –me refiero al duque de Bailén y, sobre todo, a su sobrino el marqués de las Amarillas–, unas concepciones de lo que convocar Cortes significaba que resistían el calificativo de auténticas ensoñaciones medievales. Para muchos de los partidarios de la reina niña, transigir con unas formas que recordaban, aun mínimamente, a la única experiencia constitucional hasta la fecha era algo que costaba mucho digerir.

En el mismo sentido, la manera en la que el Consejo de Gobierno transmitió su parecer –a través de un texto general que contenía todo lo acordado, los votos particulares de cada punto, un par de votos particulares aislados de Francisco Javier Caro y el Arzobispo de Méjico y unas observaciones confidenciales³²– mos-

³¹ *DSC, legislatura 1834-1835*, núm. 42 (20 de septiembre de 1834), p. 313, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/

³² Todo en *AHN, Estado*, leg. 906, núm. 54.

traba las grandes diferencias que mediaron entre lo que era la forma de ver el proceso de convocatoria a Cortes de la mayor parte de los consejeros de gobierno –y con ellos la de una parte importante de los realistas indecisos–, y las conclusiones más pragmáticas y próximas a la propuesta inicial que, tutelados por el marqués de las Amarillas, al final acabaron adoptando. Basta con seguir a Caro en su voto particular – que para este extremo no era minoritario– para entender a qué me refiero:

«El brazo o estamento de las Universidades, o sea de los Procuradores, se compondrá de los que fueran nombrados para este encargo por las Ciudades y Villas que tienen voto en Cortes [...] La elección de estos procuradores se hará por los Ayuntamientos, porque no sería justo despojarlos de esta prerrogativa de que han disfrutado por espacio de muchos siglos, que les fue concedida por importantes servicios hechos al Estado».

A la iniciativa del Consejo de Gobierno se debieron transformaciones tales como la conveniencia de sacar del propio Estatuto las leyes en materia de elecciones o, una que se revelaría todavía más trascendente, el reconocimiento del derecho de petición. Y es que, tras haber reiterado su apoyo sin fisuras a un proceso que él mismo entendía haber desatado, el consejo pasó a recomendar que «las nuevas disposiciones [...] en materia de elecciones para el Estamento popular convendría reservarlas para cuando estuviesen reunidos los Reinos». El derecho de petición, por su parte, fue brevemente introducido en el dictamen con un sentido y expresión que se entendía mejor atendiendo de nuevo al voto particular de Caro, quien encontró inconcebible que una convocatoria a las ciudades y villas con voto en Cortes las *privara* de lo que había sido su derecho desde tiempos inmemoriales:

«Convocar las Cortes y al mismo tiempo privarlas de la facultad que siempre tuvieron de pedir y suplicar a los Señores Reyes de España son cosas contradictorias y de grandísimo peligro en las actuales circunstancias».

Con todo, esa forma tradicional de enfocar la convocatoria no suponía, *a priori*, especiales contratiempos para el diseño de Martínez de la Rosa. Las dos modificaciones giraban en torno a una noción de la capacidad de actuación de las Cortes mucho más amplia y autónoma de lo que era posible deducir del borrador original remitido por el Consejo de Ministros. Y en los dos casos, independientemente de que luego fuera utilizado por el sector de los liberales que ocuparía buena parte del Estamento de Procuradores, no respondían a presiones introducidas por estos³³. Así, la asunción parcial de la modificación en materia de elecciones daría lugar al «Real Decreto para la elección de Procuradores a las Cortes

³³ La interpretación contraria en PRO, Juan, *El Estatuto Real...*, cit., pp. 40 y 41.

generales del Reino de 20 de mayo de 1834»³⁴, y el derecho de petición se cristalizaría en el artículo 32 del Estatuto: «Queda sin embargo expedito el derecho que siempre han ejercido las Cortes de elevar peticiones al Rey»³⁵.

En definitiva, y con el Estatuto finalmente dispuesto para su publicación tras unas reuniones finales del Consejo de Ministros³⁶, a Martínez de la Rosa solo le quedaba ya dar los últimos retoques a su obra adornándola con una serie de textos de opinión «oficiales» que fueron apareciendo durante el mes de abril en la Gaceta de Madrid. Envolviendo la publicación de la pieza más preciada del ensayo político de Martínez de la Rosa, la *Exposición de motivos*, el gabinete del secretario de Estado fue deslizándose desde el 17 de abril hasta el 21 diferentes composiciones que buscaban: a) afianzar la corona que legítimamente convocaba Cortes³⁷; b) congratularse del júbilo general que había acogido al Estatuto³⁸; c) fundamentar las bondades y sabiduría que residía tras la estructura bicameral de las Cortes³⁹; d) localizar la propiedad como clave de bóveda del sistema del Estatuto⁴⁰; e) y resaltar el poder ejecutivo del monarca⁴¹.

De esa forma, a falta de una declaración de derechos o de un intento de contener una mínima estructuración de poderes en la letra de la carta, Martínez de la Rosa llegaba al verano de 1834 habiendo elaborado una representación teatral con una serie tal de carencias que solo podía ser compensada por el *oscurísimo* contexto político del que se venía, y, sobre todo, por la flexibilidad que la propia parquedad de la definición institucional permitía desde el primer momento⁴². Consecuencia –o quizá causa– de esa misma *confusión* institucional habían sido

³⁴ *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 271-284.

³⁵ *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 192.

³⁶ Estas tuvieron lugar en cuatro sesiones los días 31 de marzo, 5 y 6 de abril (una de mañana y otra de noche este último día) y las actas levantadas por el secretario interino del consejo Juan Peñuelas apenas recogieron nada relevante de las discusiones (*Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo IX (1833-1839), cit., pp. 188-192).

³⁷ *Gaceta de Madrid*, núm. 56, 17 de abril de 1834, p. 261.

³⁸ *Gaceta de Madrid*, núm. 57, 18 de abril de 1834, pp. 265 y 266.

³⁹ *Gaceta de Madrid*, núm. 58, 19 de abril de 1834, pp. 270 y 271.

⁴⁰ *Gaceta de Madrid*, núm. 59, 20 de abril de 1834, p. 275.

⁴¹ *Gaceta de Madrid*, núm. 60, 21 de abril de 1834, pp. 279 y 280.

⁴² Por más que Villarroya se empeñara en localizar hitos del derecho parlamentario español en circunstancias tan accidentales como de escasa entidad constitucional: «el Estatuto pudo anticiparse a otros muchos textos políticos, confiriendo existencia constitucional al Consejo de Ministros y a su Presidencia, y con ello en aquel momento facilitó los caminos para la introducción del régimen parlamentario en España» (VILLARROYA, Joaquín Tomás, *El sistema político del Estatuto Real...*, cit., pp. 68 y 69); a los contemporáneos del sistema que, por más críticos que fueran, desde luego participaron de él, esas grandes carencias congénitas en ningún momento se les dejaron de plantear evidentes: «todo el argumento del preámbulo no prueba otra cosa, sino que reconociendo las necesidades materiales de la época se querían satisfacer por meras concesiones del trono, negando a la nación el derecho de darse leyes [...] ¿Y se abrogan tres o seis hombres el derecho de legislar que a los reyes se negó?» (CABALLERO, Fermín, *El Gobierno y las Cortes del Estatuto. Materiales para su historia*, Madrid, 1837, p. XIII).

las reformas que la preparación de este escenario había tapado. Tiempo es ya de retomarlas donde se dejaron, esto es, a la altura de la llegada de estos mismos liberales al Consejo de Ministros.

3. LOS REALES DECRETOS DE 24 DE MARZO DEL DERECHO: UN RECORRIDO CRONOLÓGICO SIN MEDIACIÓN DE HISTORIOGRAFÍA

3.1 *El proyecto de nueva planta del Consejo Real de Castilla*

El gabinete ciertamente híbrido surgido de los restos de la última experiencia realista y la llegada de Martínez de la Rosa y Garelly nunca llegó a concebir como un problema en sí mismo –y, por tanto, excesivamente prioritario– la supervivencia o no de los viejos cuerpos de gobierno jurisdiccional de la monarquía. Aunque pueda parecerlo, llegar a esta suerte de conclusión que aquí aparece dispuesta como punto de partida no es algo sencillo, puesto que contra ella conspiran numerosas circunstancias. La principal de ellas, que se analizará en mayor profundidad algo más adelante, tiene que ver con la opinión que este nuevo gabinete, y sobre todo sus actuaciones, le merecieron a una nada abundante –pero sí mayoritaria– historiografía jurídica que, entre calificativos muy positivos, caracterizó a estos sujetos como «prohombres» fuertemente concienciados para con la construcción de un Estado liberal que dejara atrás las oscuridades y confusiones de un tiempo pasado que aquellos cuerpos recordaban⁴³.

Nada más lejos de esto, el hilo del que ahora se va a tirar para llegar a la letra de los decretos, que solo finalmente fueron de disolución, partía de la naturaleza también híbrida, como el gabinete, de las medidas que vinieron a «verificar», para la demarcación judicial, la división territorial «administrativa» previa⁴⁴. Fue precisamente en el contexto de la última discusión, en uno de los primeros con-

⁴³ Como ya se ha advertido, razones de índole explicativa hacen que este no sea el lugar idóneo para profundizar en una caracterización muy extendida de los sujetos y sus acciones de la que vale aquí con observar el efecto distorsionador que produce sobre el rastreo de las claves de la reforma. De esta forma, la visión compartida que se ha reproducido en muchas ocasiones de manera bastante acrítica para dar el marco general en el que se produjeron las reformas encuentra el mejor de los ejemplos en pasajes de estudios como el de Sánchez Bella: «(las reformas dejaron) el cuadro de la Administración central [...] aclarado y simplificado» (SÁNCHEZ BELLA, Ismael, «La reforma de la administración central en 1834», cit., p. 675).

⁴⁴ *Vid. supra* Cap. II, 4.2.2, pp. 116-119. Recuérdese que la pulsión reformadora para lo relativo a la reestructuración de la jurisdicción ordinaria, como la propia «exposición de motivos» del real decreto de 26 de enero reflejó, hundía sus raíces en el trabajo previo realizado por una «Comisión de Magistrados y otras personas zelosas del bien público y versadas en la materia [...] de orden del Señor Don Fernando VII» puesta en marcha por Calomarde y de la que formaron parte algunos sujetos nada «liberales» como José Lamas Pardo o José Arias Teijeiro que para el tiempo de promulgación del decreto constituían ya la esfera más cercana de apoyo a Don Carlos (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 32 y 33; y BURGUEÑO, Jesús, *Geografía Política de la España constitucional...*, pp. 147-152).

sejos de ministros a los que Garell y Martínez de la Rosa asistieron, del que pocos días después sería promulgado como «Real decreto de 26 de enero uniformando los Tribunales Superiores y mandando observar la nueva distribución del territorio de los mismos», donde la dinámica reformista, difícilmente calificable de liberal, encontró la matización que empezó a plantear los primeros problemas serios para la pervivencia de uno de los altos cuerpos: el Consejo Real de Castilla. La materialización de la medida implicaba para el recién nombrado secretario de Gracia y Justicia que acababa de dar lectura a la minuta de un decreto –para todo lo demás heredado– una necesaria restructuración de la Sala de Alcaldes de Casa y Corte que indefectiblemente trastocaba también la Sala de Justicia del Consejo Real. Aprobado dicho decreto para su publicación, quedó también acordado que una «comisión» debía manifestarse para dar una nueva planta a un Consejo Real cuyas atribuciones parecían haber quedado reducidas

«a entender en las Apelaciones de mil y quinientas y en los recursos de fuerza o de notoria injusticia, a velar sobre la conservación del Patronato Civil y Eclesiástico, a *contextar* a las consultas que se le hagan por el Gobierno sobre puntos de Legislación, y a la formación de Causas a los altos Funcionarios»⁴⁵.

Habiendo o no contado con la ayuda de una comisión, lo cierto es que apenas tres semanas después, el 11 de febrero, el Consejo de Gobierno recibía el encargo de pronunciarse sobre un oficio remitido desde la secretaría de Gracia y Justicia, y cuyo contenido desarrollaba algo más las consecuencias que, según Garell y, sufriría el Consejo Real de llevar su concreto plan adelante⁴⁶. El proyecto consta-

⁴⁵ *Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo IX (1833-1839), cit., pp. 131 y 132. La minuta de decreto se había mandado consultar por el Consejo de Gobierno en la sesión del Consejo de Ministros de 22 de diciembre de 1833, cuando todavía estaba al cargo de la secretaría de Gracia y Justicia Juan Gualberto González. Muestra de que en ese proyecto también de «distribución y número de los Tribunales superiores con arreglo a la nueva división provincial» cabía la pervivencia del Consejo Real fue la consulta que elevada a S. M. por ese mismo consejo se leyó en la sesión del día siguiente y que, como tantas otras, buscaba excepcionar para el caso de esa institución la aplicación de una reforma de por sí laxamente homogeneizadora: «Consulta elevada a S. M. con fecha 21 de diciembre de 1833 sobre inconvenientes de reducir a diez el actual número de Alcaldes de la Real Casa y Corte; proponiendo que continúen gozando los quinientos ducados sobre el sueldo en consideración a los mayores gastos que origina la residencia en Madrid». Más significativa todavía que la proposición fue la resolución adoptada: «El Consejo [de Ministros] habiéndose hecho cargo de las razones expuestas por aquel Supremo Tribunal acordó proponer a S. M. que podría conformarse con su dictamen» [todo en: *Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo IX (1833-1839), cit., pp. 96-98].

⁴⁶ En el acta de la sesión del Consejo de Gobierno del día 11 de febrero podía leerse: «Se dio cuenta de un oficio del Señor Secretario del Despacho de Gracia y Justicia acompañando el proyecto de nueva planta del Consejo Real, a fin de que el de Gobierno expusiese sobre el particular el dictamen que creyese más conveniente» (*AHN, Estado*, leg. 906, núm. 46). El oficio que contenía las previsiones de reforma del Consejo Real de Garell y en *AHN, Estado*, leg. 897, núm. 11, y reproducido en apéndice 1.

ba de una breve exposición inicial y de un cuerpo articulado. La primera venía a justificar una reforma que, sin pretender afectar a su nombre o posición, se presentaba como consecuencia irremediable de la nueva dirección de los ramos de administración interior y de distribución «de los tribunales de la Corte y demás del Reyno», que habían hecho inservible buena parte de su planta por estar pensada así para «sus antiguas atribuciones»⁴⁷. En ese mismo sentido, tras unos primeros puntos que evidenciaban ser consecuencia directa de la aplicación del real decreto de 26 de enero⁴⁸, la mayor parte del articulado traducía las atribuciones que presentó Garelly en el Consejo de Ministros (recursos de fuerza o de notoria injusticia en el punto 4.º, conocimiento de los negocios contenciosos del Patronato Civil y Eclesiástico en el punto 6.º, consultar sobre puntos de legislación en el punto 8.º, y formación de causas a los altos funcionarios en el punto 9.º), añadiendo una –la del recurso de nulidad de los procedimientos judiciales de los tribunales superiores– que, por su centralidad en los ensayos de organización judicial constitucionales a los que Garelly irremediamente miraba, no cabe menos que suponerla un descuido⁴⁹.

Una vez recibido el oficio en aquel cuerpo, los dos ancianos consejeros que lo eran en la clase de ministros fueron designados para elaborar el informe que debía servir de sustento a la consulta del Consejo de Gobierno:

«[...] el Consejo acordó pasase este expediente a una comisión compuesta por los Señores Consejeros Don José María Puig y Don Francisco Javier Caro, para que examinándolo detenidamente manifiesten su dictamen»⁵⁰.

Puig, quien había sido gobernador de ese mismo Consejo Real de Castilla hasta finales de 1832⁵¹, y Caro, quien había sido consejero y camarista de Indias, de partida no opusieron motivos de peso a una guía de reforma que, si acaso, se

⁴⁷ «[...] la nueva dirección que han recibido todos los ramos de la administración interior y las medidas adoptadas para fijar las facultades de los tribunales de la Corte y demás del Reyno han convencido el ánimo de S. M. de la necesidad de formar una nueva planta para aquel Supremo Tribunal. La que en el día tiene correspondencia a sus antiguas atribuciones; y no puede subsistir desde que esta respetable corporación ha dejado de ser el eje principal que daba impulso al gobierno interior y económico del Reyno, y el tribunal donde se fenecían en apelación o suplica los asuntos contenciosos de Madrid y su rastro» (*AHN, Estado*, leg. 897, núm. 11).

⁴⁸ «1.º El Consejo de Castilla no podrá en adelante avocar a sí, ni conocer por motivo alguno, de los negocios pendientes en los Tribunales del Reyno. = 2.º Tampoco podrá entender de asunto alguno contencioso de cualquiera clase que sea en sus instancias ordinarias. = 3.º Terminará con arreglo al Decreto indicando los que tenga pendientes bien corresponda a Madrid y su rastro, o bien conozca de ellos por avocación, comisión, o como protector de memorias, o por Real orden especial» (*AHN, Estado*, leg. 897, núm. 11).

⁴⁹ Para el mejor resumen de ese ensayo: MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «La Constitucionalización de la Justicia (1810-1823)», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), «De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870», Madrid, *Cuadernos de Derecho Judicial*, 2006, pp. 170-207.

⁵⁰ *AHN, Estado*, leg. 906, núm. 46.

⁵¹ *Vid. supra* Cap. II, 3.2, pp. 90-95.

había quedado algo timorata en su opinión aplicando las consecuencias de las medidas que habían terminado de redefinir las atribuciones del Consejo Real:

«Acerca del artículo 8.º tampoco ha hallado reparo el Consejo; pero cree que podría expresarse todavía más terminantemente que las consultas de que habla dicho artículo del proyecto han de ser de leyes civiles y criminales, mas no gubernativas ni administrativas, porque esto sería contrario a la separación que se ha hecho de lo judicial, de lo gubernativo y económico»⁵².

Pero si por algo destacó la intervención de ambos consejeros fue por introducir, como punto principal del informe, una cuestión por la que no habían sido preguntados, pero que terminó decantando el futuro de las reformas. Y es que, a juicio de los veteranos magistrados, más allá de la conveniencia o no de esa reestructuración del Consejo Real, lo recomendable era afrontar de una vez toda la reforma de los «cuerpos y consejos principales del Estado» en aras de alcanzar una cierta estabilidad política:

«El Consejo de Gobierno [...] cree que se puede considerar bajo dos aspectos (el examen del negocio en cuestión): el uno general y enlazado con el arreglo universal de todos los Tribunales del Reino, Consejos y Cuerpos principales del Estado; y el otro particular y privativo del propio Consejo de Castilla, y que solo tiene relación con las especiales atribuciones de este Tribunal Supremo. Considerado bajo el primer aspecto ha creído el Consejo de Gobierno, que la nueva planta y arreglo del de Castilla, podía hacerse al mismo tiempo que la de los demás Consejos y que la Comisión que redactase el proyecto se podría proponer y autorizar en Consejo de Ministros para que abrazase el objeto en general; pues no haciéndose así, y verificándose la reforma aisladamente podría suceder que no tuviesen aquella unidad y armonía que tan buenos efectos produce en el orden político»⁵³.

3.2 *El proyecto de refundición de Consejos en el Consejo Real de España e Indias*

El Consejo de Gobierno volvía a dar un rumbo sensiblemente *constituyente* que no tardó mucho en ser aprovechado por el *ministerio*. No es nada fácil rastrear qué pudo ocurrir en las oficinas de las secretarías de Estado y del despacho directamente implicadas en los días inmediatamente posteriores a que el Consejo de Gobierno emitiera su dictamen. De hecho, solo se cuenta con un documento –nuclear e inédito– para tratar de comprender el clima de falta de reflexión sosegada que, separándose en este punto de lo recomendado por Puig y Caro, tuvo

⁵² Minuta de contestación al oficio que de «Real Orden el Secretario del Despacho de Gracia y Justicia envió al Consejo» incorporada al acta de la sesión de 18 de febrero en *AHN, Estado*, leg. 906, núm. 48.

⁵³ *AHN, Estado*, leg. 906, núm. 48. Este dictamen del Consejo de Gobierno fue efectivamente elaborado sobre el informe de la comisión integrada por los dos ministros, como prueba el decreto marginal sobre la real orden de Gracia y Justicia que recogía el acuerdo del consejo de «contestar en los términos» del informe (*AHN, Estado*, leg. 897, núm. 11).

que reinar en las principales covachuelas de la monarquía aquella semana de finales de febrero.

El «proyecto de refundición de Consejos en el Consejo Real de España e Indias», que así se llamaba esa suerte de eslabón perdido entre el proyecto de reforma del Consejo Real y la nómina de seis decretos finales, aporta, sin embargo, suficientes elementos de juicio como para compensar muchas de las lagunas que hasta ahora se han manifestado insondables⁵⁴. Conviene, por tanto, hacer un recorrido por su texto porque, como en seguida se advertirá, se conjugan en él dos clases de elementos –en función, precisamente, de la suerte que acabaron encontrando– que se reputan imprescindibles para «reconstruir» el proceso. Se combinaban así, por un lado, aspectos que anticipaban extremos que quedarían para siempre fijados en el engranaje definitivo de decretos de 24 de marzo y, por otro, propuestas de categorías que, por sufrir cambios trascendentales, aparecen tan íntimamente ligadas a la comprensión del proceso como ocultas han permanecido hasta la fecha.

Ya el propio título proclamaba algo sin ambages: la finalidad central de este largo decreto de 30 artículos era la de sintetizar la alteración en la estructura de altos cuerpos del Estado a partir de la refundición, o eso podría pensarse a primera vista, de todos en uno solo. Una «exposición de motivos» que, formulada indudablemente por Martínez de la Rosa, justificaba la «necesidad de refundir los Consejos en uno de España e Indias» venía a continuación a confirmar «que la viciosa organización» que todavía tenían «los cuerpos principales del Estado» solo podría ser revertida si se aplicaba el «plan acorde y sencillo» que proponía el decreto⁵⁵. Pero una rápida ojeada por su articulado muestra cómo, una vez más, la prosa solvente de Martínez de la Rosa buscaba dotar a sus medidas de una capa de coherencia que difícilmente traspasaba el nivel de lo cosmético.

Y es que, como empezaba a revelar ya el primer artículo, el encargado de «transformarse» para reubicar en su seno una nómina todavía indeterminada de sínodos era el Consejo Real de Castilla⁵⁶. De esta forma, los hasta cinco artículos

⁵⁴ Se trata de una exposición a S. M. fechada en 27 de febrero de 1834, y formulada y firmada por Martínez de la Rosa que, conteniendo un decreto –en singular–, proviene como el resto del legajo en el que se encuentra (el *AHN, Estado*, leg. 2827) de la documentación generada en la oficina de la primera secretaría de Estado. Localizada esta minuta en una carpetilla con el sello del Archivo General Central de Alcalá de Henares –lo que explica la presencia nada habitual de documentación de las oficinas de las secretarías del despacho de esas alturas del siglo XIX en el *AHN*– aventuro que el pasar desapercibida se ha debido, más allá de a que este no sea un legajo muy consultado, a que en la misma carpetilla se encuentran también minutas de los 6 decretos que acabaron siendo promulgados el 24 de marzo. La exposición que contiene el proyecto de decreto se ha reproducido al completo en el apéndice 2.

⁵⁵ «Exposición a S. M. sobre la necesidad de refundir los Consejos, en uno de España e Indias por D. Francisco Martínez de la Rosa» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 1).

⁵⁶ «Artículo 1.º El Consejo de Castilla se denominará en adelante [como ya se verificó en tiempo de la Junta Central] Consejo Real de España e Indias» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 1; los su-

que ocupaban el primero de los problemas a afrontar por este decreto estaban íntimamente conectados con el proyecto de reforma del Consejo Real que había impulsado Garelly poco antes. A una proclamación sobre la *soberanía* jurisdiccional del «refundido» Consejo Real de España e Indias —«... será el Consejo Superior de toda la Monarquía respecto de asuntos y materias judiciales»—, seguía así el listado cerrado de atribuciones que de nuevo reproducía, a grandes rasgos, lo sostenido por Garelly en Consejo de Ministros⁵⁷; y, a continuación, las disposiciones sobre cómo debía ser la nueva planta que se insinuaban en el oficio del ministro de Gracia y Justicia empezaban a tomar cuerpo⁵⁸.

Advertido hasta aquí el lógico origen de la parte «hispana» del nombre, la reminiscencia *gaditana* del anexo indiano que el propio decreto reconocía no solo conectaba con aquella experiencia a través del pasado de los dos hombres que dirigieron la operación⁵⁹. No obstante, sin las limitaciones impuestas por la presión de alguna otra potestad constitucional o por el texto de una carta magna, la similitud que algunos de los extremos del proceso mostraban se agotaba poco más allá de la siempre útil referencia, en momentos de cambio, a una *solución* ya ensayada con anterioridad⁶⁰. Y es de ahí de donde arrancaba una de las mayores peculiaridades definitorias de este «simulacro» de reforma que también ponía sobre la mesa la incongruencia del nombre elegido para presentarlo. Excepción hecha de un Supremo Consejo de Indias que era suprimido —y para lo que ahora interesa transferido al Real de España e Indias—, ninguno del resto de nobles senados sufría siquiera una novación nominal: el Consejo de Órdenes debía subsistir con la misma planta que hasta entonces, el Consejo Real de Guerra y Marina

brayados que se reproducen en todos los apartados de este decreto son los propios del original).

⁵⁷ Artículos 2.º y 3.º respectivamente, *AHN, Estado*, leg. 2827, 1. La única gran novedad entre las atribuciones introducidas la constituía la del punto 4.º: «Conocer de las demandas y recursos sobre tanteo, incorporación y reversión a la corona».

⁵⁸ «Artículo 4.º El Consejo Real de España e Indias se compondrá de cuatro salas, tres para los asuntos de la Península e islas adyacentes y una para las Provincias de Ultramar. Artículo 5.º El Magistrado que designe la Potestad Real para presidir el Consejo, tendrá el título de Gobernador. Artículo 6.º El Secretario de Gracia y Justicia presentará a la aprobación de S. M. un reglamento para dicho Consejo en que se especifique todo lo concerniente a su nueva planta y organización», (*AHN, Estado*, leg. 2827, 1).

⁵⁹ Más bien con una «prehistoria» de la experiencia gaditana, que ha sido estudiada por SÁNCHEZ-ARCILLA, José, «El Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (1809-1810)...», cit.; y PUYOL MONTERO, José María, «La creación del Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (Consejo reunido) por la Junta Central en 1809», cit. Para el propio proceso de conversión constitucional de la polisinodía: MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad...*, cit., pp. 325-334.

⁶⁰ Recuérdese, a título de ejemplo y por tratar de clarificar a qué me refiero con eso de las limitaciones, el principio de extinción de «todos los Consejos y Juntas Supremas que administran justicia en varios ramos especiales» que guio en un inicio el proceder de la Comisión de Constitución de las Cortes Constituyentes en el momento en que estuvo encargada del establecimiento del Tribunal Supremo (*ibid.*, pp. 325-326).

debía seguir conociendo de la última instancia del fuero militar, y el Consejo de Hacienda de la última instancia de los asuntos judiciales de su ramo⁶¹.

Sin querer decir tampoco que las medidas no plantearan una leve transformación institucional –para el caso del de Guerra y Marina y del de Hacienda se decretaba una nueva distribución en salas y quedaban los Secretarios de Estado y del Despacho pendientes de proponer reglamentos de organización⁶²–, lo cierto es que, en un universo en crisis, pero todavía fuertemente corporativo, eran realmente difíciles de imaginar las alteraciones producidas por intentos tan tímidos de cerrar el paso a los modos de funcionamiento autónomo que habían caracterizado el desempeño de estos altos cuerpos de gobierno jurisdiccional de la monarquía⁶³.

Por otro lado, y de manera también contraria a lo ocurrido en la experiencia gaditana, la principal novedad en un plan sin grandes novedades la ponía el rediseño del sínodo que en este repaso se ha tenido que echar en falta: el Consejo de Estado. Así, situado en la última posición que su condición de nuevo encargado de la dimensión gubernativa le confería⁶⁴, emergía el que por extensión y profundidad era el protagonista indiscutible de una reforma que, sin embargo, parecía no haberlo terminado de contemplar en sus inicios.

Precisamente en esa condición de nuevo encargado de lo que aquí voy a denominar dimensión gubernativa del trasvase, el Consejo de Estado hacía su aparición en el articulado, muchos puntos antes de su presentación, para ocuparse de las «atribuciones consultivas» que un Consejo de Indias suprimido iba a

⁶¹ *AHN, Estado*, leg. 2827, 1.

⁶² El artículo 10.º contemplaba las tres salas de las que había de constar el Consejo Real de Guerra y Marina: una compuesta de jueces togados para el ramo de Guerra, otra de magistrados para los asuntos de Marina y otra compuesta de generales del ejército y de la Marina Real. Por su parte, el artículo 14.º introducía que el Consejo de Hacienda debía componerse de dos salas de ministros togados. Los artículos que dejaban en manos de los secretarios de Estado correspondientes el proponer los reglamentos de organización eran el artículo 11.º en el caso de Guerra y Marina y el 15.º en el de Hacienda (*AHN, Estado*, leg. 2827,1).

⁶³ El ejemplo de la experiencia gaditana vuelve a probar en este punto esa dificultad para dejar atrás los mecanismos tradicionales cristalizados en vías privativas que culminaban en los altos cuerpos mencionados. En un momento de efervescencia constituyente, con una diversidad de potestades en juego y diferentes comisiones pertenecientes a las Cortes reunidas en Cádiz intentando adecuar el plano institucional al nuevo mapa fijado por la «Constitución Política de la Monarquía», la reducción del Supremo Consejo de Guerra a un tribunal especial y, sobre todo, la supresión del Consejo Supremo de Hacienda provocaron numerosos conflictos que no habían llegado a cicatrizar del todo cuando la polisinodía volvió a estar en planta (MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad...*, cit., pp. 328-331).

⁶⁴ No debe olvidarse que, en el momento en el que se gestaban estos proyectos de reforma, la presencia del paradigma jurisdiccional en la gestión del poder hacía ocupar todavía los lugares de preferencia, aun en las enumeraciones, a los ramos –y dentro de estos a las funciones– más directamente identificables con la potestad judicial (MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «De la función consultiva y el Consejo de Estado gaditanos», cit., pp. 561 y 562).

dejar huérfanas⁶⁵. En el mismo sentido, justo antes de que el artículo 17.º aclarara que se iba a conservar el nombre, pero a alterar la planta⁶⁶, el artículo 16.º lo situaba como uno de los posibles destinatarios de aquellos asuntos de los que el Consejo de Hacienda no iba a entender en adelante⁶⁷.

Para consultar esos negocios heredados y todos aquellos que el resto de Secretarios de Estado y del Despacho considerasen, el Consejo de Estado quedaba dividido en siete secciones (Negocios extranjeros, Gracia y Justicia, Guerra, Marina, Hacienda, Fomento e Indias) compuestas cada una de ellas de cinco individuos y un secretario, salvo los casos de la sección de Marina que solo tendría tres consejeros y la de Indias, cuyo número se elevaría a seis⁶⁸. Pese a que cada uno de los secretarios del despacho debía proponer los ministros correspondientes a su sección —excepción hecha de nuevo de la sección de Indias, ramo que no contaba en los proyectos de Martínez de la Rosa con ministerio y que por tanto recibía uno por cada secretaría del despacho—⁶⁹, la dependencia, sobre todo a efectos presupuestarios, que el Consejo de Estado había tenido hasta ese momento de la primera secretaría de Estado quedaba consagrada en un artículo que además incorporaba una de las primeras referencias a la calidad de este secretario del despacho como Presidente del Consejo de Ministros⁷⁰.

Detrás de toda esta maniobra se podía adivinar una de las últimas estocadas a quien todavía se desempeñaba como ministro de Fomento, Javier de Burgos. García de León y Pizarro recogía en sus memorias la misma semana en que se elaboraban las medidas que las relaciones entre Martínez de la Rosa y Garelly —que además contaban con la simpatía e influencia del marqués de las Amarillas

⁶⁵ «Artículo 7.º Queda suprimido el Consejo de Indias, en virtud de transferirse sus atribuciones judiciales al Consejo Real de España e Indias y sus atribuciones consultivas al Consejo de Estado» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 1).

⁶⁶ «Artículo 17.º El Consejo de Estado conservará este mismo nombre; pero se le dará una nueva planta» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 1).

⁶⁷ «Artículo 16.º El mismo Secretario del Despacho (de Hacienda) quedará encargado de distribuir los demás asuntos en que ha entendido hasta ahora el mencionado Consejo, pasándolos al Ministerio de Fomento del Reino, o al Consejo de Estado, o a cualquiera otra corporación o autoridad, a que corresponda su conocimiento» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 1).

⁶⁸ «Artículo 18.º El Consejo de Estado se dividirá en siete secciones: [...]» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 1).

⁶⁹ «Artículo 21.º Cada Secretario del Despacho propondrá a V. M. los individuos que hayan de componer su sección respectiva. Y por lo que toca a la Sección de Indias, cada uno de los Secretarios del Despacho (excepto el de Estado) propondrá a V. M. un individuo» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 1).

⁷⁰ «Artículo 19.º El Consejo de Estado dependerá como hasta ahora del Secretario del Despacho de Estado, en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 1).

y del duque de Bailén—, por un lado, y Burgos y Zarco del Valle, por otro, no solo no eran nada buenas, sino que estaban próximas a romperse:

«Se dice que Estado y Gracia y Justicia han querido renunciar; que hay oposición, no hay duda; y que Valle y Burgos son los que tienen la oreja de la Reina, y Amarillas y Castaños están contra el movimiento»⁷¹.

Así las cosas, era difícil no entrever la mano de Martínez de la Rosa tras el añadido que introdujo en el artículo que, viniendo a elevarlo sobre el resto de secretarios, explicitaba una de las principales finalidades que habían impulsado al de Estado a trazar este extremo del plan de reforma:

«Artículo 20.º A él (el secretario del despacho de Estado) tocará presentar a la Real aprobación la propuesta para Presidente y Secretario de dicho Consejo. = Por esta vez me atrevería a proponer a V. M. que se nombrase Presidente del Consejo de Estado al Duque de Baylen, que lo es del de Castilla, y por Secretario a D. Mariano Milla, Secretario actual de la Cámara. Por cuyo medio podría conciliarse premiar el merecimiento con una distinción tan honrosa y procurar al Erario una economía»⁷².

De esta forma, Martínez de la Rosa, al no contentarse solo con someter a la «Real consideración» la importante reestructuración institucional, revelaba el punto de su proyecto que en realidad le era capital. La reforma pasaba en buena medida por encontrar un reacomodo adecuado a una serie de individuos a los que, como el duque de Bailén o Mariano Milla – recuérdese que era el protegido del marqués de las Amarillas—, el derrumbe próximo de la polisinodia les auguraba un futuro bastante incierto.

Con todo, los problemas relacionados con las búsquedas de acomodo de empleados no se quedaban en esas necesidades de recolocación de «primer nivel»⁷³. De hecho, una buena parte de los artículos que cerraban la minuta de decreto respondían a la preocupación que entre los promotores de la reforma evidenciaba la gran muda y adaptación de empleos que era preciso realizar. El artículo 27.º regulaba así que debía adoptarse

«como base proponer a V. M. los sujetos que sobresalgan en sus respectivas carreras, y que reúnan a su notoria aptitud y probidad una adhesión firme y sincera al legítimo trono de la Reina Nuestra Señora».

⁷¹ GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., p. 463, anotación del 18 de febrero de 1834.

⁷² *AHN, Estado*, leg. 2827, 1.

⁷³ Por continuar con el mismo ejemplo de búsqueda de recolocación con el que comenzábamos, García de León y Pizarro señalaba en sus memorias por aquellos días que Martínez de la Rosa le había comunicado que «tenía pensado algo para él» (GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., p. 471, anotaciones de los días 7 y 8 de marzo de 1834).

Por su parte, los artículos 29.º y 30.º encargaban a los secretarios de Estado proponer los empleados que de su ramo resultaran cesantes y cuidar de que

«en la reducción de empleados como en la preferencia que debe darse a los que ya disfruten sueldo, se procur[e] que [la] importantísima reforma se verifique con el mayor arreglo y economía».

Un último artículo ayuda a enfocar los que creo que fueron los motivos que estuvieron detrás de que esta reforma concreta no viera la luz. Así, el antepenúltimo de los artículos del decreto parecía condensar muchas de las razones que debieron dar al traste con esta versión de propuesta de reforma:

«Artículo 28.º Los Consejeros de Estado disfrutarán los mismos honores y prerrogativas que disfrutaban hoy día: el sueldo del Presidente será de cien mil reales, el de los Consejeros de Ochenta mil; y de setenta mil el de Secretario»⁷⁴.

El grave conflicto que una disposición así había de provocar con un cuerpo que, como el Consejo de Gobierno, fungía en el lugar de «el primero y preferente de todos los del Reino» no requiere en realidad de muchos más datos para poder imaginarse. Sin embargo, volvían a ser las memorias de García de León y Pizarro, observatorio privilegiado para seguir las maniobras que no quedaban registradas en las actas, las que confirmaban lo acertado de estas suposiciones:

«[...] se trataba de un Consejo de Estado en siete secciones de treinta y tres individuos con 80.000 reales; esto sería lo que Figueroa me decía, pero que Ofalia y Amarillas lo han echado a tierra»⁷⁵.

Aunque desde los sectores más «expansivos» del Consejo de Gobierno se apoyara una reforma que este mismo sínodo había auspiciado, parecía que el cuerpo nacido del testamento de Fernando VII no quería pasar bajo ningún concepto por una reactivación del Consejo de Estado. Y es que, si a este segundo se le volvían a reconocer los mismos honores, prerrogativas y salarios, nada podría privarlo de, apoyado en la siempre fuerte inercia institucional heredada, recuperar para sí esa principalidad que en momentos de cambios políticos que anunciaban una tímida recuperación del tracto constitucional se veía, si acaso, incrementada.

3.3 *El proyecto de supresión de los Consejos de la monarquía en seis decretos*

Sin que se cuente hoy con medios para poder llegar a saber qué ocurrió exactamente con el final de este proyecto⁷⁶, la realidad es que, justo al día siguiente,

⁷⁴ Todo, de nuevo, en *AHN, Estado*, leg. 2827, 1.

⁷⁵ GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., p. 471, anotación del 11 de marzo de 1834.

⁷⁶ Aunque sí indicios para intuir que el viraje arriba indicado debió de ser verdaderamente brusco puesto que lo que realmente se elevó a un primer despacho con S. M. fue la exposición del

el 28 de febrero, el acta de la sesión del Consejo de Gobierno ya anunciaba que se acababa de recibir

«un oficio acompañando una exposición del Ministerio de S. M., con seis proyectos de Decretos para la supresión del Consejo de Estado durante la minoría de edad de la Reyna, supresión de los Consejos de Castilla, Guerra y Hacienda, y erección de tribunales Supremos de España e Indias, Guerra y Marina, y Hacienda, y creación de un Consejo Real de España e Indias para todos los negocios gubernativos»⁷⁷.

La misma enunciación que alertaba sobre los cambios en algunos puntos fundamentales sirve también para afirmar que este nuevo proyecto de reforma dividido en seis decretos contaba ya con lo esencial para ganarse la aprobación formal del Consejo de Gobierno. Más todavía si se tiene presente que el primero de los decretos, que venía a funcionar como una suerte de salvoconducto para agilizar el paso del proyecto por la obligada consulta de este sínodo, se complementaba a la perfección con otra de las comunicaciones que por vía del secretario de Estado recibió el Consejo de Gobierno aquel día:

«Por Real Decreto de 28 de Febrero de 1834 la Reyna Gobernadora ha tenido a bien declarar Consejeros de Estado con calidad de Preeminentes a los propietarios del de Gobierno, y los honores del mismo Consejo de Estado a los suplentes, hayan o no sustituido a aquellos»⁷⁸.

Solo poniendo en relación estas circunstancias con lo anterior, se comprende la poca atención que el Consejo de Gobierno le prestó a ese primer decreto que corroboraba su propia interpretación de la sustitución tácita que había practicado sobre el de Estado, sínodo este que desde tiempo inmemorial había sido el primero de la monarquía; cuando no el único del monarca en las breves experiencias constitucionales. En este sentido, el consejo se limitaba a señalar sobre ese decreto:

«[...] que deben sufrir una reforma todos los Consejos incluyendo el de Estado, cuyas atribuciones están hoy refundidas por el Testamento del Sr.

proyecto único de decreto: «Después de haberse dignado S. M. oír la lectura de la anterior Exposición, tuvo a bien mandar al Secretario de Estado que la firma, que la pasase inmediatamente al Consejo de Gobierno, para oír su dictamen, y que se le presentase de nuevo a S. M. para que recayese su Real aprobación» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 1).

⁷⁷ El acta de la sesión en la que se daba cuenta de haber recibido el oficio en *AHN, Estado*, leg. 906, núm. 51. El dictamen del Consejo de Gobierno de fecha 14 de marzo que recayó sobre los mismos en *AHN, Estado*, 2828, segunda parte y la minuta de ese dictamen en *AHN, Estado*, leg. 906, núm. 54. Los seis decretos que finalmente fueron aprobados con apenas modificaciones se encuentran, entre otras localizaciones, formando una minuta en sucio de la preparada para someter a firma de S. M. en la primera oficina de Estado en *AHN, Estado*, 2827, 1, y han sido reproducidos en el apéndice 3.

⁷⁸ *AHN, Estado*, leg. 2828, primera parte, 33 (expediente personal de D. Cardenal Juan Francisco Marcó y Catalán).

D. Fernando Séptimo y por la disposición de la ley de partida en el Consejo de Gobierno [...]»⁷⁹.

Similar discurrir tuvo el parecer del Consejo de Gobierno sobre una serie de decretos que, no mereciéndole ningún rechazo frontal, sí que desde luego mostraban importantes novedades a tener en cuenta. Tras una «exposición del Ministerio de S. M.» en la que Martínez de la Rosa no había modificado ni una coma con respecto a la que antecedió al decreto único⁸⁰, los cambios a los que esta variación impuesta *entre bambalinas* obligaba caían uno tras otro por su propio peso sin que tampoco se tenga hoy la posibilidad de identificar, a ciencia cierta, la pluma que llevó a cabo la mayoría de los últimos retoques.

Lo que estaba claro era que había que salvar el *invento* de Martínez de la Rosa, y con la anulación forzada del Consejo de Estado ese peculiar senado se había quedado sin nombre. Además, si se hace caso de lo que el marqués de las Amarillas recogió tiempo después en sus *recuerdos*, el conjunto de decretos estaba destinado a superar con fortuna el trámite de la consulta del Consejo de Gobierno, aunque las transformaciones se pintaran aún más drásticas de lo que el *ministerio* había planificado en un primer momento:

«En estos días fueron al Consejo de Gobierno, varios negocios de importancia, y entre ellos la reforma de los Consejos, teniendo la satisfacción de que mis colegas pensasen como yo, y adhiriesen a mi opinión. Tímido el Ministerio, no se atrevía a hacer lo que era indispensable en lo relativo a aquellas corporaciones, y una carta mía al Sr. Garelly, ministro de Gracia y Justicia, la decidió y se hizo la reforma, si no del todo como convenía, al menos como era posible, atendidas las circunstancias»⁸¹.

Así, la denominación que fue pensada para refundir sin disolver pasaba a designar al nuevo cuerpo: «Decreto N.º 6: Artículo 1.º Instituyo un Consejo Real de España e Indias. Artículo 2.º Este Consejo se dividirá en siete secciones [...]»⁸². Más allá del cambio de nombre, solo dos novedades reseñables diferenciaban al sexto decreto de los artículos dedicados en el decreto único al Consejo de Estado. La primera tenía que ver con un añadido en las atribuciones de la sección de Gracia y Justicia de gran trascendencia, que quizá estaba relacionado con la procedencia de quien en esos momentos ya había sido propuesto

⁷⁹ AHN, *Estado*, leg. 906, núm. 54.

⁸⁰ De la «exposición de motivos» inicial elaborada por Martínez de la Rosa que acabaría encabezando los famosos seis decretos el 24 de marzo, pero que por lo que aquí se está viendo no componía un aspecto denso y central de las reformas porque la transformación en estas no comportó ni el más mínimo retoque, el Consejo de Gobierno solo se quedó con lo conforme que le parecía «el principio de que es conveniente separar la parte judicial de la gubernativa» (AHN, *Estado*, leg. 906, núm. 52).

⁸¹ Marqués de las Amarillas, *Recuerdos...*, cit., p. 71.

⁸² AHN, *Estado*, 2827, 1.

para la secretaría del nuevo cuerpo, Mariano Milla, secretario de Gracia y Justicia de la Cámara de Castilla: «Esta sección me consultará, por terna, para los empleos de judicatura y para las prebendas eclesiásticas. A esta sección estará aneja la cancillería»⁸³. En segundo lugar, el descenso de posición del consejo efectuado con el cambio de nombre encontraba parte de sus consecuencias en un artículo 10.º que reducía los sueldos de sus individuos a 50.000 reales.

Por otro lado, la supresión sin mayores contemplaciones del Consejo Real de Castilla anunciaba la demolición de otros altos cuerpos, que solo evitó la sombra del que un día había sido el Consejo de Órdenes. Las principales variaciones introducidas con respecto al segundo decreto tenían que ver con ese cambio que conllevaba la supresión del Consejo Real de Castilla y del Supremo Consejo de Indias y, en su lugar, la institución de un nuevo Tribunal Supremo de España e Indias:

«Decreto N.º 2: Artículo 1.º Quedan suprimidos los actuales Consejos de Castilla y de Indias. Artículo 2.º En su lugar instituyo un Tribunal supremo de España e Indias»⁸⁴.

En el apartado de las atribuciones que habría de desempeñar este nuevo tribunal, solo se encuentra una última añadida con respecto a la lista que permaneció prácticamente inmutable desde el planteamiento de Garely en el Consejo de Ministros de enero: «8.º Conocer de los negocios judiciales en que actualmente entiende la Cámara como Tribunal especial». De nuevo, cabe imaginar la influencia en las mejoras del plan de reforma del todavía secretario de Gracia y Justicia de la Cámara de Castilla, Mariano Milla. En lo respectivo al diseño de la planta del nuevo Tribunal Supremo de España e Indias, el artículo 4.º solo añadía sobre el proyecto de decreto único el número de magistrados y fiscales que lo compondrían (15 magistrados, 3 fiscales y un presidente, en vez de un gobernador). Por su parte, el quinto decreto dejaba el tipo de subsistencia del Consejo de Órdenes, que no se suprimía, en manos del Secretario de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia:

«Que mi Secretario de Gracia y Justicia me proponga, a la posible brevedad, la nueva planta y organización que haya de tener el Consejo Real de Órdenes: haciendo en el las mejoras y economías que sean convenientes [...]»⁸⁵.

⁸³ *AHN, Estado, 2827, 1.*

⁸⁴ *AHN, Estado, 2827, 1.*

⁸⁵ La brevedad recomendada no fue tal y la reestructuración no llegó hasta julio de 1836, («Real decreto determinando cómo ha de regirse en lo sucesivo el Consejo de Órdenes» en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, pp. 297-300; y reproducido aquí en el apéndice 18).

Los Tribunales Supremos de Guerra y Marina y Hacienda venían a levantarse sobre el solar dejado por los respectivos consejos supremos; y tanto el tercer decreto como el cuarto se ocupaban de la operación de supresión e institución reproduciendo de una forma casi literal sus correspondientes artículos del proyecto de decreto único:

«Decreto N.º 3: Artículo 1.º Queda suprimido el Consejo supremo de Guerra. Artículo 2.º En su lugar instituyo un Tribunal supremo de Guerra y Marina [...] Decreto N.º 4: Artículo 1.º Queda suprimido el actual Consejo supremo de Hacienda. Artículo 2.º En su lugar instituyo un Tribunal supremo de Hacienda»⁸⁶.

Eran pocas las diferencias introducidas con respecto al decreto único, pero algunas había, y dos destacaban entre ellas. En primer lugar, estos decretos sí completaban el diseño de la planta aportando el número de individuos que conformarían las salas. En segundo lugar, para el caso del Tribunal Supremo de Guerra y Marina, las dos salas de ministros togados que recogía el decreto único (una para Marina y otra para Guerra) se refundían en una sola.

Con todo, la última ocasión en la que el proyecto de reforma de los consejos de la monarquía pasó por el Consejo de Gobierno no fue tan pacífica como se ha pintado hasta ahora. Los dos ministros que más influencia teórica habían tenido en la concepción del marco general de la reforma, Francisco Javier Caro y José María Puig, se opusieron al proyecto en seis decretos a través de un muy conocido voto particular al dictamen con el que han solido entroncar la mayor parte de las aproximaciones al estudio de estas medidas⁸⁷. En realidad, se trataba de un voto particular al dictamen del Consejo de Gobierno de Caro al que se adhería «enteramente» Puig. De entre todos los motivos por los que se oponía, tradicionalmente se han destacado:

«Señora. La supresión de los Consejos existentes, y la creación de otros nuevos, remitida de orden de V. M. a consulta del Consejo de Gobierno, me parece en las actuales circunstancias una novedad de tanta magnitud, que por sí sola bastará para poner en inminente riesgo el Trono de la Reina Nuestra Señora Doña Isabel Segunda. [...] La manía de mudarlos, y trastocarlos todo y de una vez, ocasionó en los años de doce, trece y catorce males

⁸⁶ AHN, Estado, 2827, 1.

⁸⁷ Entre otros, conectan el proceso de la elaboración de las medidas con la polémica de este voto particular trabajos ya mencionados como SÁNCHEZ BELLA, Ismael, «La reforma de la administración central en 1834», cit. pp. 667-671, y NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, pp. 206-210; y otros que no lo han sido hasta ahora como LORENTE SARINENA, Marta, «La supresión de los Consejos y la creación del Real de España e Indias (Elementos para una discusión)», en Torres Aguilar, Manuel (coord.), *Actas del XV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, vol. 2, Córdoba, Diputación/Universidad de Córdoba, 2008, pp. 1101-1128, pp. 1106-1108, y MORENO PASTOR, Luis, *Los orígenes del Tribunal Supremo*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989, pp. 172-176.

de gran consideración y trascendencia. Esta misma manía ocasionó otros mayores en los años de 20, 21, 22, y 23; y mucho me temo, al recordar estos ejemplos, que la misma causa va a producir muy luego los mismos efectos [...] 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. [...] Entre nosotros los Consejos ni gobiernan, ni administran; y quien otra cosa piense miserablemente se equivoca. En sus salas de Justicia se juzga; en las 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»⁸⁸.

4. LOS REALES DECRETOS DEL 24 DE MARZO DEL REVÉS: CONCLUSIONES MÁS ALLÁ DE LAS CONVENCIONES HISTORIOGRÁFICAS

Es posible contemplar una imagen tradicionalmente compartida que se ha ocupado de dejar fijadas *las razones y los protagonistas* que estuvieron detrás de la última de las supresiones de los antiguos consejos de la monarquía⁸⁹. Era esta

⁸⁸ De la misma forma que el dictamen mayoritario en: *AHN, Estado*, 2828, segunda parte y la minuta en *AHN, Estado*, leg. 906, núm. 54).

⁸⁹ Ejemplo muy ilustrativo de la discreta posición que estas medidas han ocupado para buena parte de los historiadores sociales del siglo XIX español es que en la obra que de manera más reciente ha sido dirigida a «reconstruir» la historia del Estado liberal en el siglo XIX, ni siquiera aparecen mencionadas (PRO, Juan, *La construcción del Estado en España. Una Historia del siglo XIX*, cit.). Entre los juristas interesados en reconstruir los orígenes de sus disciplinas de derecho público desde estas primeras décadas del siglo XIX los hay que han mostrado más interés que otros, pero la perspectiva que subyace es común, coincide con la que estoy describiendo, y encuentra su mejor ensayo en los trabajos de Nieto (SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del derecho administrativo español...*, cit., p. 134; NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, cit., p. 209, y FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, cit., p. 111). Por su parte, los historiadores del derecho que llegaron con algo de retraso a estas cronologías más que «comprar» los discursos de los administrativistas, que diría Fernando Martínez («Continuidad y discontinuidad de la historiografía jurídica en España», cit., p. 99), se valían para presentar la transformación –y también el mundo del «Estado absoluto» previo– de unas concepciones jurídicas propias del Estado liberal que solo entonces estaban empezando a nacer. Así, las continuas referencias al trabajo paradigmático de Sánchez Bella (SÁNCHEZ BELLA, Ismael, «La reforma de la administración central en 1834», cit.) que ha servido de base a la mayor parte del resto de acercamientos (DE DIOS, Salustiano, «Líneas fundamentales de la evolución histórica del Consejo Real», en *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*, Diputación de Salamanca, 1986, p. XCV) pueden ser aquí completadas con la cita de un manual que condensaba, por autor y planteamiento, el alfa y el omega de este tipo de historia jurídico-institucional: «Pero como además aquel conjunto de corporaciones era visto como una incómoda herencia del Antiguo Régimen, esos decretos –fechados todos el 24 de marzo– no entran en sutilezas ni distinguen y llevan a cabo una reforma en profundidad» (ESCUDERO, José Antonio, *Curso de Historia del Derecho español*, Madrid, 1985, p. 941). Por último, la gran centralidad que para mi investigación merece esta temática obedece antes que nada a varias llamadas de atención que con sus trabajos y balances historiográficos han compuesto algunos historiadores del derecho especialmente conscientes del papel nuclear que la cancelación de los últimos altos cuerpos de gobierno jurisdiccional de la monarquía necesariamente jugó: LORENTE SARIÑENA, Marta, «Justicia desconsti-

supresión de los consejos – unida a la institución del Real de España e Indias– la clave de bóveda de una serie de medidas destinadas a aclarar y simplificar la confusión de poderes para así inaugurar –o a lo sumo recuperar– el tracto constitucional del Estado liberal español⁹⁰. Pese a que la necesidad de esas actuaciones se evidenciaba por sí misma, también se han solido destacar las calidades que adornaron a los tres protagonistas que supieron interpretar en el momento preciso lo que la historia les demandaba⁹¹. Así, de entre los tres ministros que nadie ha olvidado situar entre los inspiradores del proyecto, uno se elevaba por encima de los otros por la *auctoritas* que le concedía, en materia de reforma de la «Administración central», ser padre de esa ciencia en España⁹².

Las consecuencias de «saber las razones» y «conocer perfectamente» a los autores han sido muchas, pero, para lo que en este apartado concretamente interesa, conspiran como las principales responsables de que un recorrido como el que ha antecedido no hubiera sido planteado hasta ahora, ya que, ¿qué necesidad había de reconstruir la prehistoria del proceso de elaboración de unas medidas

tucionalizada. España, 1834-1868», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, 2006, pp. 245-286, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «De la pluralidad de fueros al fuero de la administración», cit.; como ejemplos entre otros muchos estudios de los mismos autores. Una reflexión algo más amplia, y por tanto excesiva para este contexto, del panorama introducido, en LUQUE REINA, Antonio Manuel, «La disolución de los consejos: entre quiebras, confusiones y continuidad (1834-1836)», en Beck Varela, Laura y Solla Sastre, Julia (coords.), *Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2018, pp. 339-371.

⁹⁰ «Sea como fuere, el 24 de marzo de 1834, en el momento de mayor prestigio del Ministerio de Martínez de la Rosa, se aprobaron nada menos que seis Reales Decretos, que podrían considerarse como el quiebro entre la organización estatal del Antiguo Régimen y su transición al Estado liberal constitucional. [...] La clave de la reforma se encontraba [...] en la creación del Tribunal Supremo [en cuanto que significaba la separación de las competencias administrativas y judiciales, cuya confusión solo iba a continuar ahora en el modesto nivel de los alcaldes] y en la del Consejo Real, como órgano consultivo técnico» (NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, cit., pp. 207-209).

⁹¹ «La reforma de marzo de 1834, fruto de la febril actividad y de la excelente técnica de aquellos hombres del Estatuto, en los que se percibe, como escribió Enterría «un eco de la actitud personal de los ilustrados» y una fe en la eficacia de la técnica jurídica y administrativa, fue consecuencia de su aceptación del principio de separación de poderes, de la plena autonomía de los Tribunales y de la creciente personalidad de la Administración» (TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, «Estudio Histórico», en *id.*, *Inventario de los fondos de ultramar (1835-1903)*, Madrid, BOE, 1994, pp. 11-54, p. 15).

⁹² «Aunque Javier de Burgos no hace la menor referencia a la reforma en sus Anales, sin duda fue él, una vez más el principal promotor. Recuérdese las críticas que hacía sobre la Administración y, en concreto, al Consejo de Castilla en su Exposición de 1826; su firme convicción de que «la confusión de atribuciones es tan contraria a los buenos principios administrativos como perjudicial al bien de los pueblos», su ideario reformador, «sin sacudimientos», «sin convulsiones» de todo el sistema partiendo del régimen administrativo para extenderse luego al político [...]» (SÁNCHEZ BELLA, Ismael, «La reforma de la administración central en 1834», cit., pp. 671 y 672).

que tan claramente venían a imponer una racionalidad jurídica liberal heredada de los ilustrados⁹³?

Lejos de esa perspectiva, solo desde esa prehistoria que muestra una alteración en ciertos puntos brusca entre las diferentes etapas de este proceso, se puede llegar a revelar mucho de lo que, oculto tras la última apariencia de la reforma, servía para explicar este «momento de disolución de la polisindia». Así, una serie de reflexiones entrelazadas que se extraen del recorrido pueden ser aquí traídas para remarcar cómo cambia sensiblemente la «foto» tradicionalmente fijada.

De partida, no es baladí señalar que el planteamiento que generó, precisamente, ese *momento de disolución de la polisindia* se decantó por una propuesta de «Arreglo universal de todos los Tribunales del Reino, Consejos y Cuerpos principales del Estado» nacida de la matización que, los viejos magistrados que han pasado a la posteridad por oponerse a la reforma que finalmente fue, introdujeron a las consecuencias para con el Consejo Real de Castilla de un plan de homogeneización de los tribunales superiores territoriales de la jurisdicción ordinaria.

En el mismo sentido, el primer proyecto de reforma de cuerpos principales que finalmente no fue, a través de una mezcla de novaciones estructurales, mantenimientos nominales y recuperaciones circunstanciales, explicaba la razón de que, el que acabaría instituido como Consejo Real de España e Indias, tuviera tantos elementos que contribuyeran a colocarlo, como historiográficamente se ha hecho, en una posición a caballo entre los Consejos de Estado del Antiguo Régimen, constitucional gaditano y Real o de Estado isabelino⁹⁴.

Por otro lado, el decreto único de reforma también funcionaba como una suerte de eslabón perdido para revelar que, lo que se acabó articulando en los seis reales decretos promulgados el 24 de marzo, no era mucho más que el sumatorio

⁹³ Un ejemplo de enfoque de continuidad que, sin embargo, no consideraba en su recorrido el momento de la disolución en GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, «Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español», en VV. AA., *De la ilustración al liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid, CEPC, 1995, pp. 157-196.

⁹⁴ El que un estudio como el de José María Cordero Torres (*El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid, IEP, 1944, pp. 85-92) localizara a este consejo dentro del mismo apartado del Consejo Real instaurado en 1845 que en 1858 tornaría a serlo de Estado hace que se intuya la concepción que de él mayoritariamente se ha tenido. Como una más de las fases en la vida de un mismo cuerpo que sorteando quiebras políticas y cambios profundos en su posición y estructura parecía sobrevivir siempre en esencia, este muy referenciado y –para su época–meritorio estudio sobre el Consejo de Estado colocaba al Consejo Real de España e Indias como el «heredero legítimo» de una función consultiva a la que también se le podía rastrear sin grandes dificultades un hilo de continuidad. Otros intentos de comparar al Consejo Real de España e Indias con diferentes materializaciones, no solo españolas, de un Consejo de Estado en potencia son los del trabajo muy citado también de Fernando Arvizu y Galarraga [*«El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)»*], en *Actas del III Simposio de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares, IEA, 1974, pp. 382-408, p. 388]: «El Consejo se inspiraba, sin duda, en parte, en los antiguos Consejos de Estado español, el tradicional y el liberal, y, en otra, en el nuevo tipo inaugurado en Francia con el Conseil d'Etat».

del proyecto de reforma de tribunales de Garrelly y el *invento* de Consejo de Estado *sui generis* de Martínez de la Rosa, matizado, a su vez, por los intereses de quienes controlaban el Consejo de Gobierno.

Tres conclusiones finales, que es capital retener para los capítulos que siguen, se derivan de esta última síntesis tripartita:

La primera conclusión que permite trascender el relativo consenso historiográfico se evidencia, sobre todo, a raíz de la tercera reflexión: el ministro protagonista de las reformas «administrativas» de 1833-1834, Javier de Burgos, no tuvo participación directa alguna en este importante pilar de la reforma de la «Administración central de la monarquía». Si bien es verdad que como he analizado por extenso en el segundo capítulo la visión sustancialmente rompedora de Burgos, así como su frenética actividad, habían espoleado unas oficinas de las secretarías del despacho que con la llegada de los experimentados nuevos ministros de Estado y Gracia y Justicia se dispusieron prestas a aprovechar la dinámica reformadora, las malas relaciones que se ha ido mostrando que caracterizaron el discurrir del Consejo de Ministros, y la ausencia de huellas del antiguo afrancesado en el proceso de elaboración hacen que hoy solo podamos ver la influencia de Burgos en ese impulso remoto e interesadamente blandido por Garelly y Martínez de la Rosa⁹⁵.

En lógica consecuencia, los antiguos magistrados no se oponían ni a él, ni a un plan de transformación de la administración levantado por él, entre otras cuestiones porque las famosas referencias a la «viciosa organización de los altos cuerpos de la monarquía» eran de alguien tan poco avezado en la, recién introducida en España, ciencia de la administración como fue el propio Martínez de

⁹⁵ En puridad, hubo en esas semanas previas a que se desencadenara la elaboración de las medidas un movimiento, este sí muy relacionado con Burgos y la posibilidad de diseñar en parte un nuevo paisaje institucional, que hasta ahora ha pasado desapercibido porque nunca llegó a fructificar. Lo traigo en este punto a colación porque, a diferencia de lo que a primera vista cabría pensar, aventuro que pudo ser uno más de los factores que llevaron a Martínez de la Rosa a proponer esa suerte de Consejo de Estado que acabó denominándose Real de España e Indias. Las actas del Consejo de Ministros recogían que desde el ramo de Fomento se estaba intentando crear una Junta Suprema consultiva de Fomento que a ojos del Consejo de Gobierno debía denominarse Consejo Supremo de Fomento «para expresar mejor la idea de su dignidad» [*Actas del Consejo de Ministros. Isabel II, tomo IX (1833-1839)*, cit., pp. 141 y 142, y *AHN, Estado*, leg. 906, núm. 35]. Que Martínez de la Rosa tratara de contentar al de Fomento instituyendo un consejo que además de cumplir sus fines de recolocación de empleados se asemejara a lo que Burgos pudo tener en la cabeza es algo que no se puede descartar, pero lo que es seguro es que desde el Consejo de Gobierno no se interpretó ese intento de institución de un nuevo consejo como algo rupturista puesto que fue una de las razones alegadas por Caro y Puig para hablar de la precipitación de la reforma de una polisinodia que pocas semanas antes había estado cerca de contar con un nuevo senado: «si mi memoria no me falla se trató seriamente de establecer un nuevo Consejo de Fomento y nombrar ministros que lo compusieran» (voto particular al dictamen mayoritario sobre la reforma de los consejos en *AHN, Estado*, 2828, segunda parte y la minuta en *AHN, Estado*, leg. 906, núm. 54).

la Rosa⁹⁶. Leído desde esta óptica el voto particular, el sentido de la crítica tal y como se ha interpretado hasta ahora cambia –o se modula– mostrando una conclusión que no ha sido percibida ni por las aproximaciones mejor encaminadas⁹⁷: lo que más soliviantaba a los antiguos magistrados de la última de las reformas propuestas era que, a diferencia de la primera, las transformaciones no respetaran los nombres de las instituciones, y no tanto que las mismas contribuyeran a separar o deslindar atribuciones judiciales o gubernativas, por ser esta una cuestión contra la que ya poco o nada se podía hacer. Ambos magistrados se habían mostrado con anterioridad conformes cuando valoraron el primer proyecto de reforma del Consejo Real con el marco que Garelly había diseñado para enmarcar la necesidad de esa reforma. Valiéndose de un discurso en apariencia descriptivo, pero en esencia fuertemente prescriptivo, el ministro de Gracia y Justicia ya había deslizado la idea motriz de que lo que se tenía que practicar reestructurando el Consejo Real no era más que la aplicación de una reforma previa, que arrancaba en la nada polémica fecha de 1818 y culminaba con las medidas de Burgos; y que los dos magistrados ya habían aceptado.

Por tanto, que la enésima defensa del principio de separación de atribuciones gubernativas y contenciosas, piedra angular sobre la que tradicionalmente se han levantado las principales convenciones historiográficas que se han relacionado con las medidas –la reinstauración definitiva del marco liberal de separación de poderes, sobre todas–, no fuera núcleo ni de las medidas de disolución, ni del dictamen del Consejo de Gobierno, ni del voto particular de la polémica me lleva a concluir lo poco que se puede saber hasta aquí sobre lo que realmente conllevaron unas reformas que, además, solo se han visto plasmadas en el papel de un decreto.

Por ello, si se quiere seguir terciando en lo que significó esa separación de atribuciones –y no de poderes–, y en cómo se relacionó y/o entroncó con un emerger de la administración que fue lo que dio vida a los decretos, la vía que más franca se abre ahora pasa por historiar qué implicó la reforma comprobando en qué se tradujeron los principios, los discursos y las disposiciones. En parte a eso está dedicado el siguiente capítulo.

⁹⁶ Que, además, como se puede comprobar analizando las «exposiciones de motivos» que antecederon a los proyectos de nueva planta para el Consejo Real (apéndice 1) y a los proyectos de decreto único y de seis decretos (apéndices 2 y 3) era, de nuevo, una teatralización adornada y divergente en muy pocos –aunque fundamentales giros– de la que Garelly elaboró para pasar al Consejo de Gobierno.

⁹⁷ LORENTE SARIÑENA, Marta, «La supresión de los Consejos y la creación del Real de España e Indias...», cit., pp. 1107 y 1108.

CAPÍTULO IV

DE CONSEJOS, TRIBUNALES, SALAS, SECCIONES Y SECRETARÍAS: BREVE HISTORIA POLÍTICA (E INSTITUCIONAL) DE UNA RECOLOCACIÓN INSTITUCIONAL (Y POLÍTICA)

«—[...] ¿Después de seis meses no habré conseguido sino que me digan en todas partes diariamente: *Vuelva usted mañana*, y cuando este dichoso *mañana* llega en fin, nos dicen realmente que no? Preciso es que la intriga más enredada se haya fraguado para oponerse a nuestras miras.

—¿Intriga, M. Sans-Délai? No hay hombre capaz de seguir dos horas una intriga. La pereza es la verdadera intriga; os juro que no hay otra: es la gran cara oculta [...]»

Mariano José de Larra, *El Pobrecito Hablador* (1833)

1. ADVERTENCIAS PARA ENFOCAR EL ESTUDIO DE LA DISOLUCIÓN DE LOS CONSEJOS

En la poco atendida historia de la disolución –o supresión– definitiva de los antiguos consejos de la monarquía, la institución que ha protagonizado la escena que tradicionalmente ha seguido a la publicación de los reales decretos de 24 de marzo ha sido el Consejo Real de España e Indias. De esta forma, el examen de la polémica que rodeó el paso por el Consejo de Gobierno de los seis proyectos de decretos ha desembocado en un estudio más o menos discreto de un consejo que ha aparecido naturalizado, en tanto que sucesor legítimo de los viejos colegios, como primer ensayo de una administración consultiva moderna que protagonizaría, a partir de aquí, buena parte del ensamblaje del Estado liberal isabelino¹.

¹ Atender al título de algunos de los trabajos que se han interesado por el proceso de disolución permite crearse una buena imagen de ese protagonismo conferido al Consejo Real de España e Indias: LOSA CONTRERAS, Carmen, «La Administración Consultiva en los inicios del Estado Liberal. El funcionamiento del Consejo Real de España e Indias. Sección de los Interior», en *Cuadernos de Historia del Derecho*, 7, 2000, pp. 457-470, o LORENTE SARIÑENA, Marta, «La supresión de los Consejos y la creación del Real de España e Indias...», cit. Pero también en la mayor parte de aquellos que

Este estudio comparte esa centralidad del nuevo sínodo de cara a entender en mayor profundidad el momento de disolución de la polisínodia –de hecho, el presente capítulo no deja de ser un sumatorio de razones para conceptuarlo así–, pero el riesgo de con esto contribuir a perpetuar esa imagen de «reforma de la Administración central» que se ha venido rechazando me lleva a deslizar de entrada una serie de advertencias. Estas estarían dirigidas a problematizar ese paisaje compartido explicitando las razones que le han dado sustento, para, tras eso, reformular la versión que hasta ahora se ha compartido sobre el marco institucional que quedó consagrado con la aplicación de las medidas.

Una idea que todavía no ha sido lo suficientemente invocada hasta aquí sirve como punto de partida: la disolución dejaba ante sí una pluralidad de jurisdicciones que componía un mapa al menos tan complejo como el configurado en vida de los antiguos consejos. La reforma conllevaba la replicación de una serie de tribunales (el Supremo de Gracia y Justicia, el Supremo de Guerra y Marina y el Supremo de Hacienda) para nada compatible con esa reducción basada en convenciones historiográficas que ha llevado a pintar el momento como el más determinante desde el punto de vista de la aclaración y simplificación institucional en el nacimiento del Estado liberal².

Razones de dos tipos y que se despliegan, a su vez, en dos niveles explican la suerte de ocultación de esa permanencia pluri-jurisdiccional que ha permitido conformar una secuencia unívoca a la hora de mostrar el cuadro general de las reformas. La primera es más obvia ya que vuelve a conectar con esa manera de entender la transformación institucional como la consagración definitiva de la separación de poderes. Así, supuesto el principal problema a ventilar por estas medidas como una superación de la sempiterna confusión de atribuciones gubernativas y contenciosas, la aparición en el horizonte institucional de una corporación encargada –junto con las Secretarías de Estado y del Despacho– de la parte gubernativa de los negocios, el Consejo Real de España e Indias, y de otra para los contenciosos, el Tribunal Supremo de España e Indias, obligaba a extirpar de la presentación de la disolución aquellas otras instituciones que perturbaran la coherencia del relato. Como además, la mayor parte de los acercamientos han sido trabados en el seno de una historia de la «Administración» que llevó a compartir preguntas y presupuestos a historiadores del derecho y a administrativis-

han pasado de puntillas por la cuestión se puede identificar la mención a la nueva corporación como referencia central que ampliaba la reflexión sobre las razones y las consecuencias de la disolución: SÁNCHEZ BELLA, Ismael, «La reforma de la administración central en 1834», cit., p. 675; PUYOL MONTERO, José María, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, cit., p. 515; NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, cit., p. 209, o FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa...*, cit., p. 111.

² GARCÍA MADARIA, José María, *Estructura de la Administración central (1808-1931)*, Madrid, INAP, 1982, p. 99.

tas, cae por su propio peso que el cuerpo que en el capítulo anterior se bautizó como *invento* de Martínez de la Rosa acaparara los focos de unos especialistas preocupados por datar los orígenes de sus respectivos objetos de estudio: la Administración y su derecho desvinculado de los otros poderes del Estado³.

Pero si esta última idea esgrimida puede servir, sobre todo, para explicar por qué se ha desplazado del centro de la escena a corporaciones como los Tribunales Supremos de Guerra y Marina y de Hacienda, la documentación de archivo da las pistas suficientes para extraer las razones que convirtieron al Consejo Real de España e Indias en el único heredero de una disolución tan *maltratada* historio-gráficamente hablando. En este mismo sentido, la soledad – y dentro de esta el discreto papel– del Consejo Real de España e Indias a la hora de ocupar el inmenso solar dejado por los antiguos senados obedecía a una serie de limitaciones archivísticas con las que, se explicitaran o no, se han tenido que encontrar todos aquellos estudiosos que se han atrevido a ir en su búsqueda un poco más allá de las socorridas colecciones de decretos.

Y es que, por más que la reconstrucción del nuevo consejo pueda plantear diversos desafíos, todavía mayores son las dificultades que presenta el estudio de unas instituciones sobre las que solo cabe aventurar la oficina que en su seno pudo generar la documentación más significativa para caracterizarlas; y esta última, desde luego, se encuentra perdida, o más bien diluida, en una masa documental producida sin solución de continuidad durante mucho tiempo desde aquella quiebra⁴. Es por eso que, a muy grandes rasgos y con todas las reservas

³ El monopolio desempeñado por este modo de concebir los sujetos implicados –la Administración y la justicia– llegó a ser tal que también se dejaba sentir en las primeras aproximaciones a este contexto de autores que no mucho tiempo después ya alertaban sobre los peligros distorsionadores que encerraba pre-datarlos [LORENTE SARIÑENA, Marta, «Reglamento provisional y administración de justicia (1833-1838)», en Scholz, Johannes-Michael (ed.), *El tercer poder. Hacia una comprensión histórica de la justicia contemporánea en España*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1992, pp. 215-295, p. 255, y LORENTE SARIÑENA, Marta, «La supresión de los Consejos y la creación del Real de España e Indias...», cit., p. 1106].

⁴ Me refiero a unas oficinas como podrían ser las diferentes secretarías de gobierno –o escribanías primeras o de gobierno– de los nuevos tribunales supremos que los reales decretos dirigidos a dotarlos de una nueva planta contemplaron: «Artículo 9.º La plaza de Secretario de este Tribunal se proveerá siempre en uno de los Oficiales mayores de las Secretarías del Despacho de Guerra y de Marina [...] el secretario gozará de todas las consideraciones que hasta el presente ha disfrutado» («Real decreto sobre arreglo y atribuciones del Supremo Tribunal de Guerra y Marina», en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 185); «S. M. la Reina Gobernadora ha tenido a bien mandar que el Tribunal supremo de Hacienda [...] conste de los subalternos siguientes: [...] dos escribanos de cámara [...] Al propio tiempo se ha dignado S. M. nombrar [...] para la de Escribano primero de Cámara al que la desempeñaba en el mismo D. Andrés Ramón de Albuín» («Real decreto a que siguen dos Reales órdenes sobre arreglo del Supremo Tribunal de Hacienda», en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 204). Por su parte, en lo relativo al Tribunal Supremo de España e Indias, un real decreto de 1 de abril confirmaba la continuidad –en aquellos momentos interina– de unas líneas institucionales básicas de los subalternos que no serían ya alteradas en mucho tiempo: «Es la volun-

que se verán, la intersección entre una adecuada cantidad de documentación localizada, pese a desordenada –y por ello hasta hoy desubicada e inédita–, y una vida institucional lo suficientemente corta y diferenciada ha hecho del Consejo Real de España e Indias la corporación idónea que referenciar en el rápido recorrido con el que habitualmente se ha sorteado el «problema» de la disolución de los consejos⁵.

Tampoco son menores las dificultades para reconstruir, a través de la documentación generada en las oficinas de los ministerios, todo este proceso de transformación institucional, pero también han conocido su excepción girando en torno al nuevo Consejo Real. Me explico: la única documentación medianamente ordenada y completa que he conseguido confirmar, mediante rastreos

tad de S. M. la Reyna Gobernadora que mientras no se forme el Reglamento que debe regir en este Supremo Tribunal, y apruebe la planta de dependientes del mismo, se administre la justicia por sus tres salas, en la forma respectiva que lo hacían los extinguidos Consejos de Castilla e Indias, y con los mismos dependientes que sirven en la actualidad» (*AHN, Consejos*, leg. 11887). Más allá de la antigua dependencia sobre la que *de facto* –o incluso *de iure*– se levantarán las oficinas de los nuevos tribunales, lo cierto es que, a día de hoy, carecemos de indicios que nos permitan identificar unas bases lo suficientemente estables sobre las que recrear con solvencia la vida institucional de algunas de estas corporaciones. De hecho, las únicas pistas con las que contamos –y que han servido para apuntar algunos esbozos de las nuevas instituciones en obras como MORENO PASTOR, Luis, *Los orígenes del Tribunal Supremo*, cit., pp. 185-194 o CABRERA BOSCH, María Isabel, *El Consejo Real de Castilla y la Ley*, Madrid, CSIC, 1993, pp. 102-106– provienen en realidad de los últimos expedientes que las medidas de supresión generaron en oficinas y salas de los extinguidos consejos, como fue el caso de la Secretaría de la Presidencia del Consejo de Castilla (*AHN, Consejos*, leg. 11887, «Supresión del Consejo y continuación de la Presidencia») o de la Sala de Gobierno del mismo consejo (*AHN, Consejos*, leg. 3960, «Expediente formado en virtud de Reales órdenes de 24 de marzo y 1 de abril por las que se suprimen los Consejos de Castilla y de Indias y manda continuar los subalternos del 1.º hasta el arrego del tribunal supremo de España e Indias que le sustituyó»).

⁵ Al fondo propio de alrededor de 40 legajos que situado hoy en el AGS fue transferido allí inserto en uno mayor correspondiente al Consejo Supremo de Hacienda (ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ, María Jesús, «La Cámara de Castilla: Secretaría de Gracia y Justicia. Problemas archivísticos e investigación histórica», en Scholz, Johannes-Michael (ed.), *El tercer poder. Hacia una comprensión histórica de la justicia contemporánea en España*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1992, pp. 1-32, p. 23), se le deben unir los algo más de 10 que, extraídos de su lugar en el archivo que quedó a la disolución de este nuevo consejo en 1836, se encuentran localizados casi en su mayoría en la sección Indiferente General –salvo alguno en Ultramar– del AGI sin que todavía se sepa muy bien por qué: ÁLVAREZ CASADO, Manuel, «Lo no indiano del Archivo General de Indias», en Rojas García, Reyes (coord.), *Archivo General de Indias. El valor del documento y la escritura en el gobierno de América*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016, pp. 251-260. Además, para llevar a cabo el estudio de la sección de Gracia y Justicia, cuyo archivo nunca llegó a integrar el que Mariano Milla como Secretario General del Consejo Real de España e Indias compuso tras la supresión de este, se cuenta con una serie de «libros de registro» ubicados en la sección Consejos del *AHN* que habiendo pertenecido a las secretarías de la Cámara de Castilla pasaron a dar sustento material a la actuación de los oficiales de la secretaría de esa sección del nuevo Consejo Real (ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ, María Jesús, GARCÍA GUILLÉN, Esther, MIRABELL GUERIN, María José, y MARTÍNEZ MATE SANZ, Santiago, *La Cámara de Castilla. Inventario de los libros de la secretaría de Gracia y Justicia que se conservan en el Archivo Histórico Nacional*, Madrid, Dirección de Archivos Nacionales, 1993, pp. 51-53).

historiográficos y archivísticos, como proveniente de la oficina de una secretaría del despacho en el contexto de la disolución de la polisinodia es la que, contenida en algunos legajos que en la actualidad se conservan en la sección *Estado* del AHN, en su día se gestó como resultado de la instauración del Consejo Real de España e Indias en la secretaría encabezada por Martínez de la Rosa⁶.

Vistas así las cosas, ni que decir tiene que este trabajo no escapa a estas mismas limitaciones archivísticas. Sin embargo, como en seguida se comprobará, en la medida en que exploro otros derroteros que llevan a levantar unos motivos también distintos, la condición del nuevo sínodo como una pieza fundamental para entender el estado de cosas que sobrevino a la aplicación de los tan traídos y llevados reales decretos de 24 de marzo adquiere un carácter mucho más decidido. O, al menos, así me lo parece.

2. DISOLVER LOS CONSEJOS EN LA SUPERFICIE: DE LA DIRECCIÓN «POLÍTICA» DE UNA REFORMA INSTITUCIONAL

Si el estudio del diseño de las medidas de reforma ha evidenciado las limitaciones que ofrece encerrar las causas y consecuencias de aquella compleja crisis institucional en marcos tan imprecisos como los proporcionados por la idea de

⁶ Los legajos AHN, *Estado*, leg. 2827 y leg. 2829 contienen el grueso de la documentación que el Consejo Real de España e Indias generó en una primera secretaría de Estado que, recuérdese, tenía bajo su dependencia, significara esto lo que significara, a la nueva corporación creada por el sexto de los reales decretos de 24 de marzo. Además, algunos detalles que se han observado entre la documentación contenida en estos legajos –y que ya se han introducido– permiten lanzar una hipótesis que ayuda a explicar el por qué no son conocidos otros que, perteneciendo a las oficinas de las secretarías de Estado y del Despacho, pudieran servir para comprender la disolución desde otras corporaciones. La posible respuesta a esta pregunta, impuesta por la vía de los hechos, se encuentra en un sello que recurrentemente acompaña a buena parte de la documentación que conforma ese sector de la sección Estado del AHN donde también se localizan los legajos correspondientes al Consejo de Gobierno. En él se puede leer: Archivo General Central de Alcalá de Henares. Este Archivo, mandado instituir por un real decreto de 17 de julio 1858, había sido creado, entre otras finalidades, para que se le remitieran «todos los papeles de carácter administrativo de las Secretarías del Despacho, cuando el transcurso del tiempo los haga inútiles para la instrucción de los negocios» (ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ, María Jesús, «La Cámara de Castilla: Secretaría de Gracia y Justicia. Problemas archivísticos e investigación histórica», cit., p. 28). Por tanto, sin que se sepa tampoco cuáles fueron los motivos que llevaron a trasladar esa documentación desde Alcalá de Henares hasta la institución de la calle Serrano, lo que sí cabe asegurar es que aquel traslado la salvó de sufrir la misma suerte que corrió la mayor parte de la documentación de las secretarías del despacho del siglo XIX pereciendo en el fatídico incendio que en 1939 supuso la destrucción completa del Archivo General Central. Por otro lado, y en la medida en la que en 1969 se creó también en Alcalá de Henares un Archivo General de la Administración (AGA) que heredó ese papel de receptor de las transferencias de documentación desde los Archivos Centrales de los Ministerios, en el transcurso de esta investigación se ha comprobado que los fondos antiguos de Justicia e Interior de este archivo no contienen legajo alguno que pudiera resultar de provecho. Apenas un par de legajos del fondo antiguo de Interior (AGA (8) 025.000 44/00306 sobre beneficencia y AGA (8) 025.000 44/00168 sobre correos) proviene de una secretaría del despacho de poca incidencia en esta reforma institucional.

separación de atribuciones, atender a los efectos que irremediablemente habrían de provocar la mayoría de las medidas no hace más que abonar con nuevos argumentos esa *impresión* de partida. Los famosos decretos contenían la semilla de un terremoto institucional que amenazaba con afectar a casi una docena de cuerpos, a varias decenas de consejeros y a más de una centena de subalternos –congregados en otras tantas oficinas– que hasta ese momento habían dado vida al deteriorado y pluralísimo engranaje polisinodial de la monarquía católica⁷.

La onda expansiva provocada por la aprobación de las medidas se dejó notar en dos momentos, consecutivos y entrelazados, que reafirman las ideas fuerza que ya han sido introducidas hasta aquí: (2.1) la pluralidad jurisdiccional definió una parte importante del nuevo escenario abierto por las reformas, y el Consejo Real de España e Indias, todavía bajo la férrea supervisión de (2.2) Martínez de la Rosa y (2.3) Garellly, se convirtió en el proyecto que mejor sirve hoy para entender las dinámicas *estatalizantes* del proceso.

2.1 Tantas jurisdicciones como ramos: *el primer «acto» de la disolución*

Se antoja difícil imaginar un mejor escenario desde el que interpretar el definitivo triunfo de las secretarías del despacho sobre los consejos reales o supremos que el abierto a la llegada de los reales decretos de 24 de marzo a cada una de esas secretarías. Dispuestas estas a llevar a la práctica lo que el decreto correspondiente fijaba, los primeros trabajos de diseño de un futuro para las ya extinguidas corporaciones tuvieron que ver con el modo en que esos cuerpos se transformaban en los nuevos tribunales supremos que se acababan de mandar instaurar. La naturaleza desagregada, y de todo punto independiente, de las actuaciones de cada ministerio, evidenciada por la nula presencia de estas temáticas en los Consejos de Ministros, venía a confirmar una pervivencia de importantes autonomías jurisdiccionales de los ramos, que casa mal con la supuesta emergencia de una Administración del Estado y su espacio frente al poder judicial⁸.

Lejos de con esto suponer una excepcionalidad, varios decretos expedidos durante el mes de abril buscaron dar un nuevo rumbo estructural a las cabezas jurisdiccionales de cada ramo. Su análisis resulta necesario para comenzar a desentrañar lo que de «rompedoras» tuvieron las lógicas que sirvieron para construir el nuevo mapa institucional.

⁷ La referencia, por lo sugerente y «pegadiza», a la imagen con la que Garriga «animaba» uno de sus trabajos de síntesis del despliegue jurisdiccional de la monarquía es obligada: GARRIGA, Carlos, «Justicia animada: Dispositivos de la Justicia en la Monarquía Católica», cit. p. 61.

⁸ Sobre lo que será el futuro próximo de pluralidad de fueros en este estado de cosas que sobrevivió a las reformas: MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «De la pluralidad de fueros al fuero de la administración», cit., y SOLLA SASTRE, María Julia, «La construcción del espacio de la justicia del fuero común (1845-1850)», en *id.*, *La discreta práctica de la disciplina. La construcción de las categorías de la responsabilidad judicial en España (1834-1870)*, cit., pp. 231- 335.

2.1.1 Los Decretos de Gracia y Justicia

Que desde la Secretaría de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia se tomara la delantera no es algo que deba extrañar, habida cuenta del lugar de centralidad que esta oficina ha ocupado hasta aquí. Por el mismo motivo, tampoco lo es que dentro del «aroma» de provisionalidad que desprendían todos estos primeros movimientos, fueran también los decretos firmados por Garely los que más méritos hacían para demostrarlo. Aunque también es verdad que esa centralidad había implicado un dibujo del nuevo tribunal mucho más acabado que, por tanto, requería de menos retoques. Como ya se ha señalado, sobre la base de un tribunal instituido por el segundo de los reales decretos de 24 de marzo y que contaba con tres salas en las que conocer de una serie de negocios cuya naturaleza también se había tratado de delimitar en ese decreto, el primer pronunciamiento que vino a ponerlo en marcha se contentaba con desengrasar el motor de la vieja máquina hasta que se fuera capaz de montar uno nuevo:

«[...] que mientras no se forme el Reglamento que debe regir en este Supremo Tribunal, y apruebe la planta de dependientes del mismo, se administre la justicia por sus tres salas, en la forma respectiva que lo hacían los extinguidos Consejos de Castilla e Indias, y con los mismos dependientes que sirven en la actualidad»⁹.

La elaboración del reglamento se encargó, también desde el ministerio y en la misma fecha, a una comisión formada por el recién designado presidente del tribunal –nombrado por decreto también del mismo día–, un decano y el fiscal más antiguo¹⁰. Por su parte, dos reales decretos más, uno nombrando los ministros para las «Salas de España» y otro los de la Sala de Indias, cerraban la nómina de reales resoluciones con la que Garely planeó poner en marcha de forma interina a la cabeza de la real jurisdicción ordinaria:

«Vengo a nombrar para ministros de las dos Salas de España del Tribunal Supremo de España e Indias, creado por decreto de 24 de marzo de 1834, a D. José de Subiza, D. Rafael Paz y Fuentes, D. José Montemayor, D. José Villanueva, D. José Martínez Areta, D. José de Mier, D. Teófilo Escudero, D. Matías Herrero Prieto, D. Francisco Acebedo y a D. José María Calatrava. Y para Fiscales a D. Manuel Lizana y a D. Juan Nepomuceno San Miguel. (Y para la Sala de Indias) a D. Manuel Arbizu y Alava, a D. Genaro Villota, a D. Manuel Plácido Berriozábal, al Marqués de Piedrasblancas y a D. Juan José Recacho, y para fiscal a Francisco Entrambasaguas»¹¹.

⁹ *AHN, Consejos*, leg. 11887, real orden de 1 de abril, también en apéndice 4.

¹⁰ *AHN, Consejos*, leg. 11887.

¹¹ *AHN, Consejos*, leg. 11887.

Con una simple ojeada a la *Guía de Forasteros* de aquel año se puede comprobar que de los diecinueve nombramientos (a razón de cinco ministros por sala más tres fiscales –uno por sala– y el presidente, nombrado también por real decreto del mismo día –José Hevia y Noriega–), trece habían recaído sobre magistrados que ya lo eran del Consejo Real de Castilla o del Supremo Consejo de Indias¹². Como el mismo ministro reconocería casi dos meses después en el arranque de una exposición que parecía justificar su retraso, era tal la complejidad que comportaba la reforma de las instituciones dispuestas bajo su cargo que en el primer momento de aplicación de las medidas muy difícilmente se podría haber hecho más de lo que se hizo¹³. No obstante, vale con observar lo practicado en los primeros días de abril para conocer por dónde discurriría durante algún tiempo la reforma: la sustitución de las antiguas salas de los Consejos de Castilla e Indias por las tres nuevas salas y, sobre todo, el mantenimiento interino de todos los subalternos de aquellas no solo garantizaba la continuidad de prácticas y modos, sino que también aseguraba una retención de las potestades jurisdiccionales que lo volvían a colocar en una posición libre de cualquier cortapisa. Al reajuste institucional le sobrevivieron muchos de los rasgos que se asociaban a la confusión de atribuciones, siendo así que el funcionamiento que durante poco tiempo siguió llevando a cabo la primera Sala de Gobierno del Consejo Real de Castilla vino a confirmar que esta no sabía funcionar conforme a otros parámetros que los jurisdiccionales. Al Tribunal Supremo de España e Indias volvían dos días después de recibir esos primeros reales decretos *estructurantes* una serie de consultas –ya resueltas– que habían sido elaboradas en la Sala Primera de

¹² *Calendario manual y Guía de Forasteros en Madrid*, Madrid, 1834, pp. 128-133. Para un acercamiento prosopográfico que escapa a los intereses de este trabajo, por más que se reconozca la importancia de atender a los mecanismos de exigencia de responsabilidades –y, por tanto, de reincorporación a la función judicial en época de transformaciones– que se deriva de obras como las ya citadas MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad...*, cit., y SOLLÁ SASTRE, María Julia, *La discreta práctica de la disciplina...*, cit., aprovecha a este estudio para algunos de estos ministros el trabajo de MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando y LÓPEZ LÓPEZ, Reinaldo, «Los magistrados del Tribunal Supremo 1838-1848: una aproximación prosopográfica a la Justicia moderada», en *Jueces para la democracia*, 15, 1992, pp. 32-46.

¹³ Me refiero a la exposición que antecedió al real decreto de 26 mayo al que en la colección de decretos se le dio el nombre de «Real decreto fijando las reglas con que ha de ejercer sus atribuciones el supremo tribunal de España e Indias» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 288-291, y reproducido aquí en apéndice 10). Esta disposición enlazaba en algunos puntos con lo dispuesto en un real decreto de 8 de abril que había especificado los pleitos y recursos pendientes de los que debía conocer el Consejo Real, y que por no haberse recogido en las colecciones legislativas ha pasado más desapercibido (*Gaceta de Madrid*, núm. 49, 10 de abril de 1834, p. 225, y reproducido en apéndice 5). El decreto venía a clarificar una separación de atribuciones que, según la propia exposición, no se había realizado con anterioridad por tratarse de un descenso del nivel de detalle que no correspondía en el arranque. En la medida en la que el proceso de elaboración o construcción de las esferas de funcionamiento de las nuevas instituciones –que no de simple aplicación de unas bases generales claras y conocidas– es algo nuclear en este estudio, se profundizará sobre ello *infra* Cap. IV, 2.3, pp. 200 ss.

Gobierno del antiguo Consejo Real para que «obrarán» en sus respectivos expedientes y produjeran en el «Supremo Tribunal los efectos oportunos». Un ejemplo de consulta extraído de las varias que bajaron del trono valdrá para entender a qué me refiero con eso de que todos los medios con los que contaba el suprimido consejo, también en el espacio jurisdiccional que ocupó la Sala de Gobierno, quedaron expeditos para un nuevo tribunal que no encontró limitaciones en una proscripción de su antiquísimo modo de actuar:

«Consulta en Sala 1.^a de Gobierno del Consejo de 5 de marzo de 1834 dando su dictamen en vista del resultado de los dos expedientes formados en la Audiencia de Sevilla contra D. Juan Rosa Ridores, Alcalde Mayor de la villa de Marchena, por excesos en el ejercicio de su ministerio representados por el Alguacil mayor de la misma villa D. Miguel Góngora. Resolución. Como parece y nombro para esta vara a D. Mariano Gayan»¹⁴.

2.1.2 Los Decretos de Guerra y Marina

El 7 de abril se firmaba en el Palacio de Aranjuez el real decreto que, dirigido al ministro de Guerra, Zarco del Valle, contenía el primer arreglo de una jurisdicción que, sin embargo, volvía a presentarse ligada a la del ramo de Marina, la que más dificultosamente había conservado hasta ese momento algo de autonomía¹⁵.

¹⁴ *AHN, Consejos*, leg. 11887.

¹⁵ Me refiero al «Real decreto sobre arreglo y atribuciones del Supremo Tribunal de Guerra y Marina» localizable en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 183-186, y reproducido aquí en el apéndice 6. La primera –y nada estudiada– fusión de estos dos «ramos especiales» –por describirlos en los términos con los que eran designados en la experiencia gaditana– tuvo lugar más o menos al mismo tiempo en que también se reunían, por orden de la Junta central, los Consejos de Castilla, Indias, Órdenes y Hacienda en el conocido Consejo reunido de España e Indias (PUYOL MONTERO, José María, «La creación del Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (Consejo reunido) por la Junta Central en 1809», cit., p. 190). Lo poco que se sabe de aquella experiencia interina de reunión de ambas jurisdicciones –y de toda la pervivencia de la misma a lo largo del primer tercio del siglo XIX– no solo es algo que se deje notar desde un raquítico acervo historiográfico que no cuenta con ningún acercamiento. Hasta un aspecto tan básico para llevar a cabo una aproximación como podía ser el real decreto de institución de aquel cuerpo reunido –para determinar entre otras cosas la fecha exacta en que se llevó a cabo– se convierte en una cuestión realmente difícil de localizar hoy (el propio DOMÍNGUEZ NAFRÍA, Juan Carlos, *El Real y Supremo Consejo de Guerra (siglos XVI-XVIII)*, cit., p. 322 cerraba con esa indeterminación cronológica su «historia política» de los Consejos de Guerra y del Almirantazgo). Por eso mismo entiendo que merece la pena la reproducción aquí de una disposición cuya inhóspita referencia agradezco encarecidamente a Javier Barrientos: «En el Real nombre del Rey N. S. Fernando 7.^o ha resuelto la Junta Suprema Gubernativa del Reyno que se forme en esta ciudad un Consejo Supremo de Guerra Interino reunido el de Marina interinamente también; que lo presida uno de los Señores Vocales de la misma Suprema Junta, y en su defecto lo ejecute el Capitán General más antiguo; y que la correspondencia y demás que deba enviarse al Tribunal, se remita a su Secretario, que lo es igualmente interino el Brigadier de Marina D. Gabriel Ciscar. De orden de S. M. lo aviso a V. E. para su gobierno y cumplimiento en la parte que le toca. Dios guarde a V. E. muchos años. Real Palacio del Alcázar de Sevilla. 28 de diciembre de 1808» (*AMZ, Fondo General Palafox*, 13-4/1-4, Caja 08163, «Comunicación sobre la formación de un Consejo Supremo de Guerra Interino»).

A diferencia de lo que cabría imaginar a partir del discreto lugar que ocupó el reajuste de la cabeza de una jurisdicción no conflictiva «en términos constitucionales»¹⁶, un repaso de algunos de los dieciséis artículos que ahondaban en las características de ese supremo tribunal sirve para comprobar una ausencia que resultaba de lo más sintomática. Los problemas relacionados con el deslinde entre funciones gubernativas y contenciosas fueron escasos, y, desde luego, no estuvieron en el foco del discurso político justificador de las reformas. En los ramos distintos al de la jurisdicción ordinaria, la reforma en común se presentaba como totalmente sobrevenida, dado que, en realidad, las tensiones derivadas de separar atribuciones solo seguían preocupando cuando de lo que se trataba era de transformar el modo en que se había entendido el tradicional gobierno de los pueblos.

Así las cosas, el real decreto de 7 de abril, cuyo articulado desarrollaba con más detalle lo poco que el tercer decreto del 24 de marzo había atinado a introducir, no dudaba en reconocer –de manera contraria a lo que ocurría en el caso de la jurisdicción ordinaria– que solo se podría fijar el tipo de negocios que iba a corresponder a cada uno de los dos cuerpos que sucedían al extinguido consejo –el nuevo tribunal supremo y el Consejo Real de España e Indias– después de que una comisión formada por individuos de ambos cuerpos deslindara sus respectivas atribuciones¹⁷. Para cuando esta comisión tuvo concluidos sus trabajos, y estos merecieron la aprobación de un ministerio de Guerra ocupado ya por el marqués de las Amarillas, un contexto político ciertamente distinto acogió una nueva reforma del supremo tribunal, corporación esta que había sido a todas luces sobredimensionada en abril. Hasta entonces, es decir, hasta que durante el verano de 1835 la cúpula de la jurisdicción de Guerra fue reacondicionada para dar cabida a los dos cuerpos herederos del Consejo Supremo de Guerra, el gobierno de la jurisdicción de Guerra siguió funcionando exclusivamente con los apenas dos decretos publicados en la primavera de 1834¹⁸.

¹⁶ Fernando Martínez se mostraba especialmente contundente a este respecto cuando señalaba que en las diferentes reuniones de las comisiones que se encargaron de adecuar el heterogéneo mapa institucional de la monarquía a los nuevos esquemas que la constitución gaditana permitía no acostumbraron a faltar «fundamentos constitucionales» que aconsejaban el mantenimiento del fuero militar como jurisdicción privativa bajo un «nuevo» tribunal (MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad...*, cit., pp. 326-331).

¹⁷ «Artículo 16.^o Se formará por cada Ministerio de los de Guerra y Marina una comisión compuesta de individuos del Consejo Real y del Tribunal Supremo, que, con arreglo a las bases que dictaré y les comunicaréis, deslinde y fije los negocios que deben asignarse a cada uno de estos dos Cuerpos, según las atribuciones de su instituto» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 186).

¹⁸ La reforma de la cúspide del ramo de Guerra y Marina que se llevó a cabo durante el verano de 1835 se plasmó en los decretos de 31 de julio y 2 de agosto, respectivamente: «Real decreto designando S. M. las atribuciones que competen a la Sección de Guerra del Consejo de España e Indias, y al Tribunal Supremo de Guerra y Marina» y «Real decreto de arreglo del Tribunal supremo

2.1.3 Los Decretos de la Hacienda Regia

La última jurisdicción en recibir su primer decreto estructurante arrastró características que la llevaron a situarse, por diversos aspectos, en una posición intermedia entre las dos anteriores¹⁹. Si bien en los compases iniciales de la reforma la jurisdicción de Hacienda mantuvo una gran autonomía coronada en una institución que venía a heredar *la mitad* contenciosa de las atribuciones del Supremo Consejo de Hacienda²⁰, la progresiva apertura que supuso la actividad de las Cortes del Estatuto inauguradas aquel verano, y, más decididamente, las sucesivas crisis y levantamientos que provocaron la caída de los gobiernos de

de Guerra y Marina» (AGS, CREI, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 340-346 y 353-354; reproducidos aquí en los apéndices 15 y 16 respectivamente). Para lo que de momento importa, un vistazo rápido por el primero permitirá intuir las influencias que sobre el segundo tuvo una transformación en el modo de gobernar el ramo de Guerra que también introducía importantes novedades en la concepción del Consejo Real de España e Indias. Precisamente por esto último se posterga ahora el estudio en mayor profundidad de una nueva reforma que tendrá mucho que decir sobre la naturaleza proteica del nuevo cuerpo al que todavía no se ha atendido (*vid. infra* Cap. V, 3.1, pp. 261-266).

¹⁹ Esto no significaba, por supuesto, que la primera noticia que recibieran los cuerpos extinguidos por los decretos del 24 de marzo no fuera más o menos simultánea y girara en torno al primero de abril. En lo respectivo al Consejo Supremo de Hacienda, en el registro correspondiente a la sesión del consejo pleno de 3 de abril puede leerse: «Real orden de 1.º de Abril mandando que el Consejo siga despachando los negocios de su atribución, mientras se comunica el Real Decreto de supresión de fecha 24 de Marzo último. Publicada en Consejo pleno: Comuníquese a las Salas de Justicia y a los Señores Ministros de este Tribunal Supremo (...)» (AGS, *Consejo Supremo de Hacienda*, L. 164, f. 63).

²⁰ El que se mantuviera una jurisdicción de Hacienda totalmente diferenciada distinguió esta última reforma de las disoluciones que se habían producido con anterioridad en ese primer tercio de siglo. Recuérdesse que el conservar un alto cuerpo supremo –lo que desde 1803, año en que esta corporación había sido designada «por de último término, y solo dependiente de mi suprema y soberana autoridad», había supuesto su total autonomía con respecto al Consejo Real de Castilla– es algo que en ningún momento cupo en un marco constitucional que solo contemplaba la existencia de un Supremo Tribunal de Justicia (Real decreto de 2 de febrero de 1803 en *Novísima Recopilación de las Leyes de España* (facsimilar), tomo III, libro VI, título 10, ley 16, Madrid, BOE, 1992, p. 162). Cuestión distinta es la que tiene que ver con los problemas que planteaba la supervivencia o no del resto del entramado de una jurisdicción privativa como la de Hacienda en la doble experiencia gaditana peninsular [LORENTE SARIÑENA, Marta, «Reglamento provisional y administración de justicia (1833-1838)», cit., p. 249]. Así, un primer escenario en el que se descartaba la transformación de los tribunales de Hacienda por «el complicado y vicioso sistema de rentas, mientras no se reforme desde su raíz» (*Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella*, Cádiz, 1812, p. 108) dejó paso a un Decreto de las Cortes de 13 de septiembre de 1813 que buscaba suprimir por entero la jurisdicción especial de Hacienda y que, como la inmensa mayoría de la normativa emanada por esas mismas Cortes, conoció su periodo de vigencia en el trienio («Decreto CCCIX, de 13 de septiembre de 1813. Establecimiento de Juzgados para los negocios contenciosos de la Hacienda Pública», *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias*, tomo IV, Cádiz, 1813, pp. 246-250). De esa forma, no se podría concluir a este respecto que la brusca ruptura que supuso el segundo regreso a «en medio del tiempo» se encontrara con el problema de la extinción de la jurisdicción privativa de Hacienda para nada resuelto (todas estas cuestiones, en una mayor profundidad en: MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad...*, cit., pp. 579-591).

Martínez de la Rosa y el conde de Toreno, hicieron que el clima político con el que comenzó el gobierno de Mendizábal en septiembre de 1835 fuera el más propicio para que el todavía por entonces ministro de Gracia y Justicia, Manuel García Herreros, terminara decapitando una jurisdicción mucho más problemática que el fuero militar.

La discusión del presupuesto para el año de 1835 en la primera legislatura de las Cortes del Estatuto fue en muchos puntos un claro exponente de la mala acogida que el tribunal del ramo de Hacienda tenía en aquel sistema. Tanto la comisión encargada de examinar el presupuesto fijado por el ministerio de Gracia y Justicia, como la encargada del de Hacienda se refirieron a la necesidad de reducir, cuando no directamente suprimir, una corporación de la que, en una situación política muy distinta a la de la primavera de 1834, costaba imaginar hasta el motivo de su erección:

«la Comisión (de Hacienda) coincide con la de Gracia y Justicia, apoyando la propuesta de extinguir tan costoso tribunal, desempeñando las atribuciones de que está encargado el supremo de España e Indias; pero mientras conozca de los negocios de reversión, y la Ley de contrabando no reciba mejoras que reclama, no se atreve a proponer la supresión total, y sí solo la de cuatro plazas de las diez de los señores ministros [...]»²¹.

Tampoco la supresión definitiva del último cuerpo que fungió como supremo tribunal del ramo de Hacienda terminó con un fuero privativo que no se extinguiría definitivamente hasta 1868²². En un contexto político convulso en el que algunas parcelas del proyecto constitucional gaditano empezaban a abrirse de nuevo camino por medio de importantes reformas en la jurisdicción ordinaria²³, el recién nombrado ministro de Gracia y Justicia encontró en el sacrificio de la cúpula jurisdiccional de la real Hacienda un «golpe de autoridad» que pronto se revelaría más efectista que efectivo. No hay más que comparar las promesas deslizadas por Manuel García Herreros en la exposición que antecedió al real decre-

²¹ DSC, *legislatura* 1834-1835, núm. 147 (14-2-1835), p. 1549, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/

²² El «Decreto de 6 de Diciembre de 1868, estableciendo la unidad de fueros» junto con un estudio de lo que supuso en aquel momento revolucionario y un breve recorrido que permite seguir los principales hitos normativos de este fuero de Hacienda a lo largo del siglo XIX en: LORENTE SARIÑENA, Marta, MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando y SOLLA SASTRE, María Julia, *Historia legal de la justicia en España (1810-1978)*, Madrid, Iustel, 2012, pp. 273-295.

²³ Me refiero a medidas que, como el famosísimo –y desde entonces medular– «Reglamento provisional para la administración de justicia en lo respectivo a la jurisdicción ordinaria» o el «Reglamento del Tribunal supremo de España e Indias», contemplaban ya a la real Hacienda incardinada en ese mismo tribunal supremo (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 396-437 y pp. 465-485). La evidente herencia gaditana ya la señalaba LORENTE SARIÑENA, Marta, «Reglamento provisional y administración de justicia (1833-1838)», cit., p. 251.

to de 13 de septiembre de 1835 que suprimía el Tribunal Supremo de Hacienda con las disposiciones que se acabaron conteniendo en el *Reglamento provisional para la administración de justicia*, que a los escasos veinte días –aunque ya rubricado por Álvaro Gómez Becerra– se publicaba, para entender a qué me refiero. De esta forma, mientras que la exposición al trono presentaba esta supresión como la punta de lanza de unas reformas que restituirían a la real jurisdicción ordinaria el conocimiento de todos los asuntos de la Hacienda, el artículo 36 del *Reglamento provisional de la administración de justicia* excluía de las atribuciones de los jueces letrados de primera instancia el conocer de los negocios que pertenecían a la real Hacienda²⁴.

Volviendo, no obstante todo lo anterior, al punto de partida, nada que no fuera la amenaza lejana de un régimen constitucional con una jurisdicción ordinaria fuerte hizo que la reestructuración del alto cuerpo de la Hacienda que llevaron a cabo las disposiciones del 20 de abril de 1834 se diferenciara del caso de las otras jurisdicciones²⁵. Todavía desde una Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda con autonomía para reordenarse, y no desde el Consejo de Ministros o desde el ministerio de Gracia y Justicia, se aplicaban así las primeras consecuencias que deparaba un plan que, eso sí, no había principiado en ese ramo. El cuarto de los reales decretos de 24 de marzo había dibujado de manera muy laxa los perfiles del nuevo Tribunal Supremo de Hacienda, y, en consecuencia, el grueso de las dos reales órdenes se dedicó a dotar al tribunal de una estructura básica –e intrínsecamente interina– que quedaba a expensas de que un reglamento proveniente de la propia corporación fijara esos y otros extremos. Lo que sí fijó la primera de las dos reales órdenes era el número de subalternos que debía mantener el tribunal, y digo mantener porque tras esa enumeración se designaba a aquellos que de entre los que lo eran del Supremo Consejo de Hacienda debían seguir siéndolo de este; así como su sueldo²⁶. De forma contraria a lo que ocurrió con el nombramiento de los subalternos, la segunda de las reales órdenes contenía un aspecto de la instauración del Tribunal Supremo de Hacienda que puede llamar mucho la atención: el ministro de Hacienda dejaba en manos del presidente del nuevo tribunal el escoger a los ministros que debían componer sus dos salas²⁷. Además, desde el punto de vista de las atribuciones heredadas, el hecho de que el supremo tribunal de Hacienda sucediera al Consejo de Indias a la hora

²⁴ *AGS, CREI*, leg. 11, y *Gaceta de Madrid*, núm. 263, 16 de septiembre de 1835, p. 1043, –aquí reproducido en apéndice 17–; y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 406 y 407, respectivamente.

²⁵ «Real decreto a que siguen dos Reales órdenes sobre arreglo del Supremo Tribunal de Hacienda» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 203-205, y aquí reproducidos en el apéndice 7).

²⁶ *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 204.

²⁷ *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 20.

de encargarse de los asuntos contenciosos de la real Hacienda en las posesiones *Españolas de América y Asia* en vez de al propio Consejo de Hacienda venía a reiterar la relevancia que otras vías de manifestación del poder de la monarquía ajenas a los modos y nociones de la Gracia y Justicia – y al espacio que esta estaba dejando– seguían manteniendo²⁸.

2.2 *El Consejo Real de España e Indias en el imaginario de Martínez de la Rosa: hombres y plazas en movimiento para una operación conjunta*

2.2.1 Un Presidente entre dos Presidencias

Entre finales de marzo y principios de abril de 1834, los últimos retoques al Estatuto Real compartieron protagonismo, en el Consejo de Ministros, con los primeros acuerdos que se hacían cargo de la difícil tarea de dar vida a la criatura que Francisco Martínez de la Rosa y, en menor medida, Nicolás María Garellly habían engendrado²⁹. Aunque ninguno de los dos ministros iba a perder el pulso a un experimento potencialmente útil para apuntalar el marco político que se pretendía inaugurar, qué duda cabe de que buena parte de su éxito iba a depender de que el proyecto fuera lo más compartido que permitiera la configuración de esos ramos jurisdiccionalmente autónomos que eran los diferentes ministerios.

En efecto, cuando no había transcurrido tan siquiera una semana de la aprobación del decreto que instauró el Consejo Real de España e Indias, el Consejo de Ministros adoptó un acuerdo que caracterizaría el proceso de puesta en marcha de la maquinaria institucional. Se hacía partícipe a todos los ministros de la necesidad de nombrar al presidente, decanos y secretario general del consejo, para así poder formar un reglamento del mismo, pero el nombre del presidente y el del secretario general no solo provenían del ramo de influencia de la Gracia y Justicia, sino que coincidían con los que Martínez de la Rosa ya había sometido a la consi-

²⁸ No huelga hacer aquí una advertencia sobre una cuestión que surge a colación. Pese a que se estén singularizando las oficinas de las Secretarías de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia y de Hacienda esto obedece a unos fines fundamentalmente de simplificación de la exposición. Por más que cada uno de estos ramos contara con un solo Secretario de Estado y del Despacho, el número de secretarías era el doble, una para España y otra para Indias. Y esto se puede constatar, además de por el trabajo que Miguel Ángel Pérez de la Canal publicó al principio de los noventa del siglo pasado con base en las colecciones de decretos («Las Secretarías de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia de Indias y de Hacienda de Indias (1809-1834)», en *Historia. Instituciones. Documentos*, 17, 1990, pp. 183-194), por los vestigios que las dos oficinas menos conocidas han dejado en algunos legajos como el *AGI, Ultramar*, leg. 797 o el *AGI, Indiferente General*, leg. 1083.

²⁹ Entre las sesiones del 29 de marzo por la noche y la del 6 de abril también por la noche, las hasta cinco reuniones del Consejo de Ministros se centraron en disponer las primeras medidas para armar el nuevo Consejo Real, y, sobre todo, introducir las pinceladas definitivas a un proyecto de Estatuto Real que acababa de regresar del Consejo de Gobierno (*Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo IX (1833-1839), cit., pp. 184-191).

deración de S. M. antes incluso de que las medidas pasaran por el Consejo de Gobierno³⁰. El oficio con el que el duque de Bailén contestaba a la real orden que le había comunicado su nombramiento confirmaba el influjo al que me refiero:

«Difícil es encontrar expresiones capaces de manifestar mi gratitud por las continuadas distinciones, que me dispensa S. M. la Reyna Gobernadora, y V. E. que ha sido el promovedor de la que acabo de recibir, con la Presidencia del Consejo Real de España e Indias, tendrá la bondad de asegurar a S. M. que procuraré corresponder a su Real confianza con celo y decisión [...]»³¹.

De esta forma, Javier Castaños, *Duque de Bailén y Presidente del extinguido Consejo Real de Castilla* y Mariano Milla³², *secretario de Gracia y Justicia y Estado de la Cámara de Castilla*, con sus distintas personas y heterogéneos medios institucionales, mantenían la clara posición de dominio de la primera secretaría de Estado y del ramo de Gracia y Justicia sobre el resto de jurisdicciones que, eso sí, contaban con la designación de un decano para concurrir a la primera misión encomendada: formar un reglamento general para la corporación. El nombre de los decanos de las secciones también quedó fijado en la primera sesión del Consejo de Ministros en la que se abordó el «modo de plantear el Consejo Real»:

«y acordó hacer desde luego a S. M. la Reina Gobernadora para estas plazas la propuesta siguiente. [...] Para Decano de la Sección de Estado del mismo Consejo, a D. Eusebio Bardaji. Para Decano de la sección de Gracia y Justicia a D. Ramón López Pelegrin. Para Decano de la Sección de Guerra al Marqués de la Reunión de Nueva España. Para Decano de la Sección de Marina a D. Martín Fernández Navarrete. Para Decano de la Sección de Hacienda a D. Felipe de Córdoba. Para Decano de la Sección de Fomento a D. José María Moscoso de Altamira. Para Decano de la Sección de Indias al Conde de Cuba»³³.

³⁰ El real decreto original de 30 de marzo de 1834, por el que «se nombra Presidente del Consejo Real de España e Indias a D. Francisco Javier Castaños, Duque de Bailén», en *AHN, Estado*, leg. 2827, 30.

³¹ *AHN, Estado*, leg. 2827, 30; la cursiva es mía y a la personalidad a la que agradecía era, por supuesto, Martínez de la Rosa.

³² El real decreto original de 30 de marzo de 1834, por el que «se nombra Secretario del Consejo Real de España e Indias a D. Mariano Milla», en *AHN, Estado*, leg. 2827, 36.

³³ *Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo IX (1833-1839), cit., p. 185. Cada uno de los ministerios se ocupó de notificar el nombramiento a su decano correspondiente. A manifestarme con esa seguridad ayuda que no estén localizados los reales decretos originales también de 30 de marzo de 1834 nombrando a los diferentes decanos entre la documentación correspondiente a la primera secretaría de Estado y relativa al Consejo Real de España e Indias (*AHN, Estado*, leg. 2827 y leg. 2829); y que, además, entre la documentación proveniente de la secretaría general del nuevo consejo, si que se puedan encontrar algunas reales órdenes de comunicación de los reales decretos de nombramiento firmadas por los ministros como en el caso del de Moscoso de Altamira –con la firma de Burgos– ocurre (*AHN, Estado*, leg. 6404.1, núm. 71).

Con todo, será el lugar de centralidad que ocuparía la presidencia simultánea entre dos consejos reales lo que aquí ayude a delimitar una primera imagen sobre los derroteros que tomó esta faceta de la disolución de los consejos que se ha adjetivado de común³⁴. La doble naturaleza de la presidencia que recaía en quien iba a ser conocido en las comunicaciones oficiales a partir de entonces como *Duque Presidente* evidenciaba a su vez una doble «conexión» con los ramos de Estado y de Gracia y Justicia que lo elevaban sobre cualquier otra personalidad –o al menos así lo parecía– en el momento fundante de este ¿nuevo? régimen. Sin embargo, que esta era una cuestión de mera apariencia se podía deducir, por ejemplo, de lo sujeto que estaba el presidente a lo que se pautaba desde las secretarías de Estado y del despacho. Si se puede dar veracidad a las palabras con las que el propio Duque Presidente «exigía» una plaza en la secretaría general del nuevo consejo para su secretario particular, el antiguo general había contado con poco margen de maniobra para aprovechar las jugosas oportunidades que ofrecía una reconfiguración institucional como aquella:

«Querido Marianillo; Ayer visité al Señor Presidente del Consejo de Ministros, y entre otras cosas concernientes al Pro comunal, díjele que fastidiado de que mi Presidencia del Consejo fuera tan desairada de que ni intervención había tenido en el nombramiento de un Barrendero, exigía que la Plaza de último oficial de la Secretaría General quedase a mi absoluta y omnimoda voluntad, pero que la pedía para quien disfrutaba sueldo, y era mi Secretario particular, que había seguido la Carrera de Leyes en Valladolid hasta que le tocó la suerte de Soldado. Contestome con la bondad, que le es

³⁴ Para un estudio monográfico de la presidencia del Consejo Real de Castilla desde sus orígenes: GRANDA, Sara, *La presidencia del Consejo Real de Castilla*, Madrid, CEPC, 2013. Esta institución dentro del Consejo Real de Castilla que era su Presidencia encontró tal entidad desgajada del resto del consejo que desde comienzos del siglo XVIII contó con una secretaría que generó su propio archivo. Al reponer Fernando VII en 1814 el Consejo Real a la planta de 1808 por un real decreto de 27 de mayo expresamente se indicó: «[...] no es mi ánimo confirmar por él las facultades de que usaban el Presidente o Gobernador, despachando por sí y separadamente por su Secretaría recursos, pleitos y otros negocios de los que abusivamente acudían a ella. Porque mi intención y voluntad es que el Presidente o Gobernador que nombrare, únicamente tenga y use de las facultades que le están declaradas en las leyes para el gobierno y decoro del Consejo y por sola esta consideración y respeto» (ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ, María Jesús, «La Cámara de Castilla: Secretaría de Gracia y Justicia. Problemas archivísticos e investigación histórica», cit., p. 9). Pese a esto, la importancia de la secretaría, que en 1805 contaba con ocho mesas y al menos seis oficiales, no debió de desaparecer si se atiende al detalle de que esta mantuvo viva la presidencia del Consejo Real de Castilla hasta el 19 de noviembre de 1834: «Vengo en suprimir la secretaría de la presidencia del extinguido Consejo de Castilla, cuyos papeles se pasarán al archivo general del Consejo Real de España e Indias; quedando cesantes todos los empleados en ella, con el sueldo que les corresponda por clasificación, hasta que sean empleados en destinos correspondientes a su clase. Tendreislo entendido, y lo comunicaréis a quien corresponda. = Está rubricado de la Real mano. = En el Pardo a 19 de Noviembre de 1834. = A D. Nicolás María Garellly» («Supresión de la presidencia del Consejo de Castilla» en *AGS, CREI*, leg. 1, 7, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 452; también reproducido en apéndice 8).

característica, que estaba entendido, pero que lo manifestase a vm para que le pasare el oficio correspondiente, a lo que contesté que amenazaría a vm con la prolongación de la Superintendencia y convino en que era el mayor castigo que se le podía imponer. En consecuencia de todo. Propongo para la última Plaza de oficial en la Secretaría General a vuestro cargo a D. Miguel Calvo Escribiente con Real nombramiento en la Secretaría de la extinguida presidencia de Castilla. Tendreislo entendido y lo comunicaréis a quien corresponda. Javier. Amabilísimo vs Mariano Milla»³⁵.

En realidad, la comunicación de quien en aquel episodio era denominado *el viejo* estaba inserta en otra con la que *Marianillo* daba cuenta a Martínez de la Rosa de las pretensiones del primero:

«Mi querido amigo; he ido a ver a v. y sabido con mucho gusto que dando alguna tregua a sus muchos negocios fue a la ópera, todos los días debería v. hacer lo mismo. Por la adjunta que me ha escrito hoy el Duque de Bailén verá v. a quien quiere se nombre Oficial 4.º de la Secretaría General. *El viejo todo lo merece como v. dice muy bien y debe dársele gusto en esto. Quedo de v. siempre apasionado amigo (ilegible). Mariano Milla*»³⁶.

El ministro de Estado acabó resolviendo, en un billete localizable también en el mismo expediente, en un sentido que, sin duda, venía a avalar la versión del *viejo Duque Presidente*, a quien le resultaba imposible actuar por sí, haciendo y deshaciendo en el montaje del nuevo consejo: «Me parece justísimo complacer al Duque en una cosa tan pequeña; y mucho más disfrutando el interesado sueldo y siendo su secretario particular»³⁷.

Anécdotas aparte, lo cierto es que el duque de Bailén, como se ha adelantado, también quedó encargado, en su condición de presidente del extinguido Consejo Real de Castilla, de llevar a cabo una serie de funciones durante los varios meses que duró el terremoto institucional desencadenado en marzo³⁸. En primer lugar, fue en

³⁵ Este pasaje bien podría constituir esa «historia secreta de la secretaría» tan extraña de visitar debido a que aparece contenida en escritos que normalmente eran hechos desaparecer –o conservados aparte– por los oficiales de la pluma (GÓMEZ GÓMEZ, Margarita, «La nueva tramitación de los negocios de Indias en el siglo XVIII: de la Vía del Consejo a la Vía reservada», en Barrios, Feliciano (coord.), *El Gobierno de un mundo. Virreinos y Audiencias en la América hispánica*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 203-252, p. 233).

³⁶ *AHN, Estado*, leg. 2827, 14, la cursiva es mía.

³⁷ *AHN, Estado*, leg. 2827, 14. Por otro lado, la estrecha relación que debió de mantener el Duque Presidente con su secretario particular hizo que esta no fuera la última vez que le buscara un reacomodo: «Memorándum que presenta Castaños al que fue Ministro de Estado en 1810, identificado con el Sr. Bardaji. Con el curso rápido que nos arrastra en el día, preciso es no perder los momentos. No pido embajada, ni mando alguno, pero sí que mi antiguo Camarada el impertérrito Bardaji coloque de auxiliar en su Secretaría a D. Miguel Calvo, Oficial 4.º de la Secretaría General del extinguido Consejo Real de España e Indias en el sueldo de diez mil reales» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 30).

³⁸ Una real orden proveniente del ministerio de Gracia y Justicia autorizaba al Duque Presidente «para que mientras se instala el Tribunal Supremo de España e Indias y la Sección de

su secretaría donde se prepararon las comunicaciones dirigidas a todos los consejeros de Castilla y de Indias que no iban a integrar las nuevas corporaciones. La minuta del oficio con el que se les comunicó que pasaban a ser cesantes disponía:

«Los Ministros de los Supremos Consejos de Castilla e Indias cesantes por la supresión de dichos tribunales gocen de todos sus honores, y de las dos terceras partes del sueldo que tenían como tales magistrados, mientras no se les empleare»³⁹.

Como era de esperar, el momento políticamente convulso hacía que la mayoría de las respuestas que dieron los magistrados cesantes al oficio fueran similares en tono a la que el excelentísimo señor José Manuel de Arjona dirigió al Duque Presidente:

«al mismo tiempo que quedo sumamente reconocido a las bondades de S. M. la Reyna Gobernadora, deseo ocasiones en que poder ocuparme en un Real Servicio, y dar continuadas pruebas de mi adhesión y leal decisión por la causa de la Reina Nuestra Señora Doña Isabel 2.^a rogando a V. E. que se sirva así hacerlo presente al Gobierno, de lo que le quedaré reconocido, como lo estoy de las particulares distinciones que he merecido mientras he tenido el honor en servir a sus inmediatas órdenes»⁴⁰.

En segundo lugar, también fue el instituto de la presidencia del Consejo de Castilla quien funcionó como centro de recepción y posterior redistribución de unas comunicaciones que durante algún tiempo todavía persiguieron encontrar el alto cuerpo de gobierno jurisdiccional de la monarquía que ya nunca volvería a levantarse. En efecto, la secretaría de la presidencia siguió recibiendo consultas resueltas y reales órdenes durante el tiempo que continuó en funcionamiento, pero la cadencia de llegada de documentación fue progresivamente disminuyendo⁴¹. La documentación que llegaba a la oficina al principio para uso o consulta de la Cámara solía ser remitida a Mariano Milla como secretario general del Consejo Real de España e Indias: «Esta Real orden y todas las demás que siguen se pasaron al Sr. Secretario del Consejo Real de España e Indias en el día 8 de

Gracia y Justicia del Consejo Real continúe como hasta aquí las funciones que ejercía como Presidente del extinguido» (*AHN, Consejos*, leg. 11887). Entre la documentación de la secretaría de la presidencia también se encuentran dos minutas del oficio con el que esa misma oficina comunicaba a los secretarios de la Cámara y escribanos de gobierno (Mariano Milla, Felipe Bernedo y Mabe, Antonio Torio y Torres, Manuel Abad y Antonio López de Salazar), por un lado, y al Corregidor de Madrid y al Regente de su Audiencia, por otro, el 31 de marzo esa autorización de S. M. para seguir ejerciendo como «Presidente del extinguido Consejo de Castilla» (*AHN, Consejos*, leg. 11887).

³⁹ *AHN, Consejos*, leg. 11887.

⁴⁰ *AHN, Consejos*, leg. 11887.

⁴¹ «Registro de Reales Órdenes y Decretos que pasan al Consejo y Cámara», en *AHN, Consejos*, L. 1798.

abril»⁴². Por su parte, la que llegaba para uso, noticia o consulta del Consejo Real de Castilla podía ser trasladada al Tribunal Supremo de España e Indias⁴³, o al propio Consejo Real De España e Indias⁴⁴.

Actuando ya como cabeza rectora del Consejo Real de España e Indias, el Duque Presidente aseguró tanto para sí como para el nuevo cuerpo que habría de regir una suerte de preeminencia sobre el Tribunal Supremo de España e Indias que no debe ser menospreciada. En la mañana del 2 de abril, a las 9 horas y en presencia de Manuel Abad, escribano de gobierno del extinguido Consejo Real de Castilla, tomó en su casa y sobre sus manos el juramento por el que José Hevia y Noriega pasaba a convertirse en presidente del Tribunal Supremo. Una real orden del ministerio de Gracia y Justicia fechada el 1 de abril había avisado al duque de Bailén de que en su calidad de presidente del nuevo consejo debía convocar a Hevia para que prestara juramento

«en manos de V. E. con arreglo a la forma que prescribe el Real decreto de este día y disponga que con los ministros nombrados para componer dicho Supremo Tribunal se instale este en el día de mañana a fin de que no se demore la administración de Justicia».

En la oficina de la secretaría de la presidencia del extinguido Consejo Real de Castilla en la que se recibió, en seguida se ponía en marcha lo dispuesto por Garellly:

«Madrid, 1.º de Abril. Avítese al Tribunal Supremo de España e Indias designándole la hora de las nueve de la mañana del 2 y sitio en la casa de V. E. para prestar el juramento, y por separado se trasladen estas dos Reales órdenes al Excelentísimo Don Manuel Abad, diciéndole que concurra al acto de juramento y verificado que sea este, póngase en noticia del Señor Secretario del despacho de Gracia y Justicia»⁴⁵.

Varios son los indicios que, procedentes de esta escena, arrojan luz sobre el perfil híbrido de la presidencia. El primero lo constituye el hecho de que quien había sido nombrado presidente del Tribunal Supremo de España e Indias tuviera que perfeccionar la toma de posesión del cargo –cuyos caracteres definitorios nada apuntaba que rompieran radicalmente con los antiquísimos modos del

⁴² *AHN, Consejos*, L. 1798, ff. 43-46.

⁴³ *AHN, Consejos*, leg. 11887.

⁴⁴ *AHN, Consejos*, L. 1798, ff. 46-47.

⁴⁵ Por la minuta del oficio con el que se contestó al ministerio se sabe que así se procedió: «Excelentísimo Señor. En la noche de ayer recibí la Real orden por la que me comunicó V. E. para que el Presidente del Supremo Tribunal de España e Indias Don José Hevia prestase de mis manos el juramento con arreglo a la fórmula determinada por S. M. antes de la instalación de aquel que debería verificarse en el día de hoy. Inmediatamente di las oportunas órdenes al efecto, y se han ejecutado a las nueve de la mañana de este día en mi casa-habitación. Lo expreso a V. E. para que sirva elevarlo al soberano conocimiento de S. M. Madrid, 2 de Abril de 1834. Al Secretario del despacho de Gracia y Justicia» (toda esta tramitación en *AHN, Consejos*, leg. 11887).

oficio de jurisdicción real– con un juramento ante el presidente de la otra institución que nacía sobre el solar dejado por el Consejo Real de Castilla⁴⁶. Si a esto se le une que el Duque Presidente no tuvo que jurar para pasar a tomar posesión de la nueva presidencia, y que el tenor del juramento de Hevia coincidía con el que debieron prestar –ya sobre él– el resto de ministros y fiscales del tribunal supremo, la especial significación simbólica que el Consejo Real de España e Indias heredó del anterior Consejo Real por medio de su presidencia cobraba todo su sentido⁴⁷.

2.2.2 De los hombres del Consejo Real de España e Indias

Recibiendo las indicaciones del Consejo de Ministros a través de la primera secretaria de Estado, el Duque Presidente tuvo que volcarse desde principios de abril en la puesta en planta del nuevo cuerpo. Fue una real orden de la que tuvo constancia por el *Suplemento a la Gaceta de Madrid del miércoles 2 de abril de 1834* la que convirtió en mandato de S. M. ese primer impulso de organización procedente del sínodo de secretarios del despacho:

«A fin de que se instale cuanto antes el Consejo Real de España e Indias, instituido para auxiliar la recta administración del Estado, se ha servido S. M. la Reina Gobernadora mandar que V. E. como Presidente, en unión con los decanos de las secciones respectivas, y del secretario, formen a la posible brevedad el reglamento para el Consejo, elevándolo después a conocimiento de S. M. para que tenga a bien dictar la resolución conveniente. Dios guarde a V. E. muchos años. Aranjuez 1.º de Abril de 1834. Señor Presidente del Consejo Real de España e Indias»⁴⁸.

⁴⁶ Que la de prestar el juramento para la asunción del cargo no era una cuestión baladí es algo que se puede constatar con claridad en el estudio que, para otro contexto político y dirigido a unos individuos y autoridades también diversas, llevó a cabo: LORENTE SARIÑENA, Marta, «El Juramento Constitucional», en *AHDE*, 65, 1995, pp. 585-632. Para una prehistoria de esa noción de oficio jurisdiccional que hacía que este integrara el patrimonio de quien lo ejercía y en la adquisición del cual jugaba un papel muy relevante el juramento prestado es fundamental el trabajo de Javier Barrientos Grandón: «Méritos y Servicios: su patrimonialización en una cultura jurisdiccional (siglos XVI-XVII)», en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 40, 2018, pp. 163-188. Todavía más recientemente, este mismo autor ha profundizado en el estudio del juramento del oficio en: «El oficio y su juramento en una cultura jurisdiccional», en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 42, 2020, pp. 783-809.

⁴⁷ El real decreto que contenía la fórmula era el mismo que la extendía a todos los individuos del nuevo tribunal: «He venido a mandar que el Presidente, Ministros y Fiscales del Supremo Tribunal de España e Indias, creado por mi decreto de 24 de marzo último, antes de tomar posesión de sus respectivas plazas, presten el siguiente juramento: Juro ser fiel a la Reyna D.^a Isabel segunda, y a su augusta madre como Regenta y Gobernadora, observar las leyes del Reyno, y administrar justicia con arreglo a ellas. Tendreislo entendido y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Está rubricado de la Real mano. En Aranjuez a 1 de abril de 1834» (*AHN, Consejos*, leg. 11887).

⁴⁸ *Suplemento a la Gaceta de Madrid*, núm. 41, 2 de abril de 1834, p. 1.

A esa real orden se le dio cumplimiento formando esa *unión* de presidente, decanos y secretario la mañana del 3 de abril antes incluso de que le fuera comunicada:

«Sin embargo de no haber recibido hasta esta noche la Real orden de 1.º de este mes [...] y *teniendo conocimiento de la citada Real orden por la Gaceta extraordinaria de ayer*, he reunido esta mañana en mi casa a los relacionados sujetos, y se ha principiado a trabajar, y desde luego ha ocurrido a la Junta la necesidad de designar un local capaz de Establecimiento tan vasto, como que debe tener una Sala grande para las Sesiones del Consejo Real reunido en pleno y siete de menos amplitud para las respectivas secciones. Se necesita también local para la Secretaría que debe ser numerosa aunque pueda subdividirse con arreglo a las Secciones de que respectivamente han de depender, y espera la Junta que V. E. se sirva designar el Edificio que estime conveniente, y si fuese el denominado de Consejos, tenga a bien autorizarme para que con el Secretario no halle obstáculo para el reconocimiento de todo el Edificio y proponer en consecuencia a V. E. la distribución que parezca más conveniente para el objeto indicado, contando con cuanto pertenezca a los Consejos y oficinas que quedan suprimidas»⁴⁹.

En realidad, poco más que los accidentados primeros pasos y el resultado final en forma de reglamento se conoce hoy del trabajo de una *Junta* que coincidió en el tiempo con el lento nombramiento de consejeros que desde cada ramo iban haciendo los respectivos ministros⁵⁰. Así, una de las razones que había estado detrás del nuevo entramado diseñado por Martínez de la Rosa, aquella que tenía que ver con las oportunidades para recolocar hombres que daba fundar una nueva institución, mostraba su faceta más *compartida* por medio de este proceso de designación de los consejeros que habían de integrar las secciones «pertenecien-

⁴⁹ «El Duque de Bailén contesta a la Real Orden que se le pasó en 1.º de Abril para que reúna los Decanos de las Secciones del Consejo Real de España e Indias y el Secretario para formar el Reglamento de dicho Consejo», en *AHN, Estado*, leg. 2827, 30; la cursiva es mía. Sobre la fuerte necesidad de medios que acompañó a la comisión encargada de levantar el consejo desde el principio se volverá por extenso en el apartado siguiente, bastará aquí constatar la dificultad de separar el plano de la construcción jurídica de un cuerpo, de su dimensión más fáctica o material. Por su parte, el ¿extremadamente celoso? comportamiento del Duque Presidente dando cumplimiento a una orden que no le había sido notificada no hacía más que dotar de sentido una historia de la publicación de las normas durante el siglo XIX: LORENTE SARIÑENA, Marta, *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, cit.

⁵⁰ Que también debió de surgir algún problema al principio del proceso con el nombramiento de los individuos que habían de componer cada una de las secciones se extrae del acta de la sesión del 6 de abril del Consejo de Ministros: «Se trató en seguida de la necesidad de llenar las plazas, que aún resultan vacantes en varias secciones del Consejo Real de España e Indias; y después de haber indicado los Señores Secretarios del Despacho varios de los Sujetos que respectivamente pensaban proponer al efecto a la Reina Gobernadora, quedó suspensa esta discusión en vista de algunas observaciones que se hicieron» (*Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo IX (1833-1839), cit., p. 191).

tes» a cada ramo⁵¹. Un repaso rápido de las personalidades que fueron designadas ayuda a desterrar formulaciones excesivamente simplistas que no han ido mucho más allá de resaltar que la «ideología» de los individuos nombrados era en cierto sentido convergente con la de los secretarios del despacho que los escogieron⁵². Nada más lejos de eso, que esta parte del proceso de gestación del nuevo Consejo Real se dejara en las manos de un conjunto de ministros acostumbrados a funcionar de manera autónoma se tradujo en una composición inicial de la corporación significativamente heterogénea.

El primero que cumplió con su obligación de nombrar a los ministros de su ramo fue Javier de Burgos, y lo hizo apenas un día después de que se abordara la cuestión en Consejo de Ministros. Puede que el dificultoso arranque de la nueva corporación tuviera algo que ver con la renuncia que el granadino elevó poco después, pero lo que no admite duda es que el ministro que vendría a sustituirlo salió de entre los individuos que ya formaban parte del Consejo Real de España e Indias. José María Moscoso de Altamira acababa de ser nombrado decano de la sección de Fomento del Consejo Real cuando con su «ascenso» al cargo de ministro del mismo ramo se ponía la última piedra para llevar a cabo una conocida transición, no solo nominal, desde un ministerio de Fomento a uno de «lo Interior del Reino»⁵³. El nuevo ministro se adaptó desde el principio a los planes trazados por Martínez de la Rosa y Garelly mucho mejor de lo que nunca lo había hecho Burgos, como prueba la circunstancia de que desde el principio se esforzara por integrar en el marco del Estatuto Real el entramado de gobierno provincial que había creado el antiguo afrancesado⁵⁴. A quien vino a sustituir a Moscoso de Altamira en el decanato de la sección lo nombró Martínez de la Rosa con una

⁵¹ En esos términos de «pertenencia» de cada una de las plazas de las secciones al ramo por el que se designaba a los individuos titulares, se hacía referencia a las mismas por parte de los secretarios de Estado en muchas de las comunicaciones que se cruzaron, como muestra el ejemplo en el que, a cuenta de una solicitud de jubilación elevada por un consejero de la sección de Hacienda, al ministerio de Hacienda se le indicaba desde el ministerio de Estado por real orden que en la medida en que la plaza en propiedad del consejero «pertenecía a aquel Ministerio (el de Hacienda)» las reales resoluciones debían recaer también por aquel (*AHN, Estado*, leg. 2829, 39).

⁵² Que la principal razón de la transformación institucional era la de escoger a sujetos con una «línea ideológica muy definida», la moderada, constituye la tesis central de: GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Alfonso Federico, *El Consejo Real de España e Indias y su Política Ultramarina (1834-1836)*, Valladolid, Seminario de Historia de América-Universidad de Valladolid, 1974; y «El Consejo de Indias en la crisis de los consejos y en el nacimiento de la estructura administrativa contemporánea», en *Boletín americanista*, 28, 1978, pp. 165-177.

⁵³ «Real decreto mandando que este Ministerio se denomine en adelante Secretaría de Estado y del Despacho de lo Interior, y como se expresa la sección del Consejo y Subdelegados de provincias» de 13 de mayo, en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 260 y 261.

⁵⁴ «Real orden del Ministerio de lo Interior dando instrucciones a los gobernadores civiles para la promulgación del Estatuto Real» de 24 de mayo, en *Gaceta de Madrid*, núm. 95, 26 de mayo de 1834, pp. 431 y 432.

prosa que ya anunciaba el triunfo para el nuevo lenguaje que tanto le había costado a Javier de Burgos introducir:

«En atención a *los extensos conocimientos en la ciencia de la administración y demás cualidades* que adornan a Don Juan Álvarez Guerra. He venido en nombrarle para la plaza de Decano de la Sección de Fomento del Consejo Real de España e Indias, vacante por promoción de Don José María Moscoso de Altamira a la Secretaría del Despacho de dicho ramo. Tendreislo entendido y lo comunicaréis a quien corresponda. Rúbrica de la Real mano. En Aranjuez a 17 de abril de 1834. A D. Francisco Martínez de la Rosa»⁵⁵.

Pero volviendo a la nómina de cuatro consejeros que Javier de Burgos pasó a la rúbrica de S. M. uno de los últimos días que dirigió la oficina de Fomento, se podría decir que solo el primero de ellos desentonaba algo en medio de un conjunto que no producía demasiada sorpresa:

«Para las plazas de Ministros de la Sección de Fomento del Consejo Real de España e Indias, creado por mi Real decreto de veinte y cuatro de Marzo último, vengo en nombrar a D. José Canga Argüelles, D. José de Heredia, D. José Banqueri y D. Vicente González Arnao. Tendreislo entendido y lo comunicaréis a quien corresponda. Está rubricado de la Real Mano»⁵⁶.

En efecto, mientras que (1) el hermano del conde de Ofalia (patrocinador desde el Consejo de Gobierno del proyecto de reforma) (2) el íntimo colaborador de Burgos en el corto periodo que estuvo al cargo del ministerio de Hacienda, y (3) un antiguo afrancesado que, además, había aprovechado sus largos años de exilio en Francia para formarse en la pujante «ciencia de la administración» no plantean demasiadas dudas a la hora de rastrear los motivos de su conexión con el ministro de Fomento; la elección, en primer lugar, de (4) un viejo liberal gaditano, especialista reputado en la *Hacienda de la nación* y no en el *Fomento del Reino*, indica que debieron ser de lo más variadas las razones que motivaron los nombramientos de consejeros.

(1) José de Heredia tuvo, quizá, el perfil más discreto de cuantos entraron a formar parte de la que se convertiría en medular sección de Fomento del nuevo consejo. Por si fuera poco, este antiguo intendente falleció apenas un año después de su nombramiento, el 25 de mayo de 1835, dejando un espacio en la sección que vendría a ocupar el conocidísimo liberal Manuel José Quintana⁵⁷.

⁵⁵ *AHN, Estado*, leg. 2829, 42, la cursiva es mía.

⁵⁶ Real orden del ministerio de Fomento que comunicaba el real decreto de nombramiento de 7 de abril, en *AHN, Estado*, leg. 2829, 44.

⁵⁷ Real decreto de nombramiento de este segundo de 21 de junio de 1835 en *AHN, Estado*, leg. 2829, 52; y real orden con la que se dio noticia al Consejo Real en *AHN, Estado*, leg. 6.404-1, 75. El expediente personal del primero como ministro del Consejo Real de España e Indias en *AHN, Estado*, leg. 2829, 49.

(2) Justo José Banqueri, recuérdese, había sido designado Superintendente General de Hacienda por Javier de Burgos a finales de 1833. Además, no era la primera vez que Burgos intentaba rescatarlo del ostracismo al que lo habían devuelto los hacendistas que recuperaron el ministerio de Hacienda a comienzos de 1834, y su nombre había aparecido ya en diversas ocasiones como candidato a ocupar la primera oficina de la Hacienda regia⁵⁸.

(3) Vicente González Arnao no solo aportaba a sus cualidades para ser ministro del nuevo consejo el ser un jurisconsulto bastante respetado entre los prohombres de la emigración española en París durante prácticamente todo el primer tercio del siglo XIX. Como antiguo afrancesado nunca había comulgado con la experiencia constitucional gaditana, y así lo recogían los informes que desde la Superintendencia general de Policía se le facilitaron al conde de Ofalia en enero de 1824:

«Mientras su estancia en Madrid se manifestó con los sujetos que trataban contra el Gobierno revolucionario, expresando que no le parecía bien, y que pronosticaba su pronta ruina».

Además, desde mediados los años veinte, tiempos en los que Burgos estaba comisionado en París, comenzó a colaborar con la embajada y el consulado de S. M. en la capital francesa, motivo por el cual solicitó en repetidas ocasiones ser nombrado «letrado consultor de S. M.». En fin, razones como la de encontrarse restablecido en su plaza de académico de número de la Real Academia Española –se lo agradecía a S. M. por medio del secretario de Estado González Salmón en oficio del 29 de marzo de 1831–, y la de empezar a despachar asuntos de gran importancia para esa primera secretaría de Estado y la de Gracia y Justicia –elaboró un informe sobre la creación del ministerio de Fomento en febrero de 1832 para esas secretarías, por ejemplo– lo determinaron a volver a la Corte, en la misma medida en que lo hicieron idóneo para ser elegido por Burgos para el Consejo Real⁵⁹.

(4) Que José Canga Argüelles se había separado de la emigración liberal en Londres, encaminando las diferentes publicaciones con las que se ganaba la vida a buscar congraciarse con un monarca que poco antes lo había condenado a muerte fue algo tan sonado como de sobra recogido por la historiografía⁶⁰. No es tan conocida, por el contrario, la vía institucional que explicitaba las buenas re-

⁵⁸ *Vid. supra* Cap. III, 2, p. 132.

⁵⁹ Todo en su extenso expediente personal localizado en *AHN, Estado*, leg. 2829, 48.

⁶⁰ Dan cuenta de ello: FONSECA, Palmira, *Un hacendista asturiano: José Canga Argüelles*, Oviedo, Real Instituto de Estudios Asturianos, 1995, o la voz Comín Comín, Francisco, «José Canga Argüelles y Cifuentes», en Real Academia de la Historia, *Diccionario Biográfico electrónico*, en red, <http://dbe.rah.es/>; y, más recientemente, SIMAL, Juan Luis, *Emigrados. España y el exilio internacional, 1814-1834*, Madrid, CEPC, 2012.

laciones que Canga mantuvo en Londres con el que fuera ministro plenipotenciario de S. M. en la capital inglesa durante buena parte de la década ominosa, Cea Bermúdez; ni cómo estas relaciones le abrieron paso a desempeñarse como ministro de la sección de Fomento del Consejo Real de España e Indias, adelantando así a otros muchos viejos liberales que tardarían más en reincorporarse al servicio de la monarquía. Ambos extremos se encontraban en la consulta que el Consejo de Indias elevó al conocimiento de S. M. y que fue resuelta en uno de los últimos despachos de Fernando VII el 20 de septiembre de 1833. Con ella consultaba el consejo el expediente que, promovido por Canga, pretendía que se le reconocieran los honores y dignidades de ministro jubilado del mismo consejo, al que había pertenecido antes de que este se disolviera en la experiencia gaditana. Y si bien es verdad que esta pretensión no prosperó debido a que, en opinión del fiscal con la que se conformó la suprema corporación, no cabía para un sujeto recién regresado a España en virtud de una amnistía entrar en el disfrute de aquellos goces, también se hacía presente que

«los distinguidos servicios y mérito literario de este interesado por los cuales ha merecido honrosas demostraciones por algunas Reales órdenes, especialmente en la de 30 de septiembre de 1831 a su llegada de Londres, comunicada por Estado y en virtud de los informes del ministro de V. M. en aquella corte, D. Francisco de Zea (añadido posterior en otra letra y tinta) (recomendaban que se hiciera uso) de la piedad de V. M.».

La resolución que finalmente recayó en este asunto fue lo suficientemente *piadosa* como para que a los pocos meses se le abrieran las puertas de la sección de Fomento del nuevo Consejo Real: «Como parece y recomiéndese a Hacienda y Fomento»⁶¹.

Por su lado, un día después de que Javier de Burgos pasara a la firma de S. M. sus decretos de nombramiento, pero en realidad en dos tandas, Garellly hacía gala del pragmatismo que guiaba la mayoría de sus actuaciones llevando a cabo unas designaciones que se empezaban a encaminar hacia un diseño del Consejo Real que todavía no había sido explicitado⁶². A un magistrado del extinguido Consejo de Castilla como Ramón López Pelegrín, que ya fungía de decano de la sección, se le unieron así el también ministro del extinguido Consejo de Castilla José de Ayuso y Navarro y el gobernador del extinguido Consejo de Indias José Cafranga, en una muestra más de que en el ramo de la Gracia y Justicia no se estaba por generar más gastos al erario regio que los imprescindiblemente necesarios⁶³. Comprendidos entre los de esta última categoría, los nombramientos de

⁶¹ «Listas de expedientes para el despacho de S. M. en 1833», en *AGI, Ultramar*, leg. 797.

⁶² *Vid. infra* Cap. IV, 2.3, pp. 200 ss.

⁶³ La real orden que comunicaba el real decreto de 8 de abril dado en Aranjuez nombrando a José de Ayuso en *AHN, Estado*, leg. 6.404-1, 145; y la de José de Cafranga que comunicaba el real decreto de 12 de abril, en *AHN, Estado*, leg. 6.404-1, s.n.

dos juristas célebres para el doceañismo más atemperado, como fueron Manuel García Herreros y Vicente Cano Manuel, venían a apuntalar la construcción de un nuevo marco político liberal; objetivo ese que nunca abandonaron los principales secretarios del despacho en aquellos meses centrales de la primavera de 1834⁶⁴.

El resto de las secciones se conformaron con nombramientos que vieron la luz entre los días 18 y 19 de abril. Zarco del Valle nombró consejeros a los mariscales de campo Felipe Montes y Gaspar Diruel y Ripando, al teniente general Francisco Javier de Abadía y Aragoiri y al ministro del suprimido Consejo de Guerra Tomás González de Carvajal⁶⁵. A su vez, Vázquez Figueroa escogió para la sección de Marina a Agustín Perales Sánchez y Miguel Moreno Isabella⁶⁶. La sensiblemente distinta –a estos efectos del nombramiento– sección de Indias también se había terminado de componer en esos días por más que esa composición hubiera obedecido al ritmo que cada uno de los secretarios del despacho fue marcando: así, menos en el caso del ministro de la sección de Indias por la secretaria de Fomento, Joaquín Carrión y Moreno –que había sido designado por Burgos el 14 de abril⁶⁷–, el resto de ministros, Ramón Gil de la Cuadra por Estado, Gaspar de Vigodet por Guerra, Antonio Dabán y Urrutia por Marina, y Luis Urréjola por Hacienda, encontraron su designación el mismo 18 de abril⁶⁸.

La asociación entre la antigua sala de gobierno del supremo consejo de una jurisdicción y el nuevo instituto del mismo ramo cobró especial sentido en el caso de la Hacienda. José de Imaz nombró para la sección de Hacienda del Consejo Real a aquellos individuos del suprimido Consejo de Hacienda que estuvieron elevando consultas hasta el final de su centenaria vida, gobernador de

⁶⁴ Ninguno de los dos había conseguido recuperar en vida de Fernando VII –por más que el segundo de ellos lo intentara encarecidamente (*vid.* su expediente personal en *AHN, FFCC-Justicia*, leg. 4328, exp. 1554)– el status en la carrera de la jurisdicción ordinaria que llegaron a disfrutar en tiempos de vigencia de la Constitución. La real orden que comunicaba el real decreto nombrando al primero el 12 de abril y al segundo el 8, en *AHN, Estado*, leg. 6.404-1, s.n.

⁶⁵ La real orden comunicando el real decreto de nombramiento de todos, en *AHN, Estado*, leg. 6.404-1, 45.

⁶⁶ La real orden comunicando el real decreto de nombramiento de los dos, en *AHN, Estado*, leg. 6.404-1, 55.

⁶⁷ El expediente personal de este ministro del suprimido Consejo de Hacienda que contiene la real orden comunicando el decreto de nombramiento en *AHN, Estado*, leg. 2827, 76.

⁶⁸ El real decreto de nombramiento de Ramón Gil de la Cuadra signado por S. M. en *AHN, Estado*, leg. 2827, 48. La real orden que da cuenta de la comunicación del real decreto de nombramiento de Gaspar de Vigodet en *Gaceta de Madrid*, núm. 59, 20 de abril de 1834, p. 273. La real orden que da cuenta de la comunicación del real decreto de nombramiento del consejero del suprimido Consejo de Indias Antonio Dabán y Urrutia en *Gaceta de Madrid*, núm. 60, 21 de abril de 1834, p. 277. Y el nombramiento de Luis de Urrejola se confirma en *Gaceta de Madrid*, núm. 62, 23 de abril de 1834, p. 288.

aquella corporación incluido⁶⁹. Así, a la primera designación –rápidamente trunca– como decano de la sección de quien hasta aquel momento se había desempeñado como gobernador del consejo, Felipe de Córdoba, se le añadieron el día 19 de abril los nombramientos de Francisco López Alcaraz, Jacobo María Parga, Niceto de Larreta y José López Juana Pinilla⁷⁰. Antonio Martínez fue nombrado decano de la sección de Hacienda para sustituir al último gobernador del Supremo Consejo de Hacienda, Felipe de Córdoba, quien no llegaría a conocer la nueva institución, puesto que falleció antes incluso de que la antigua dejara de reunirse⁷¹:

«En 15 de Abril. Real orden de 13 de este mes mandando que por fallecimiento del Señor Gobernador continúe desempeñando las funciones de Decano de este Consejo a D. Francisco López Alcaraz como Ministro más antiguo de los que se hallan en ejercicio. Publicada en Consejo pleno; cúmplase lo que S. M. manda, trasládese a las Salas de Justicia a los Señores Fiscales y al mismo Señor D. Francisco López de Alcaraz para su inteligencia y gobierno»⁷².

Por último, la lógica de la recolocación de hombres llegó a su apogeo en la confección que Martínez de la Rosa trató de dar a su sección de Estado. Todos los nombramientos que salieron de la pluma del principal inspirador del proyecto tuvieron una doble finalidad, que pronto se revelaría muy difícil de compatibilizar, a saber: elevar la posición del consejo con los medios que las limitaciones de todo tipo permitían, para con esto ganar adeptos a su causa. Con designaciones como las de Ignacio de la Pezuela, José García de León y Pizarro, Miguel de Álava y Esquivel y Agustín de Argüelles –antiguos secretarios de Estado y/o individuos de un Consejo de Estado y no necesariamente del constitucional– qué duda cabía de que la de Martínez de la Rosa era una apuesta que desde la necesidad de innovación «impuesta» pretendía encontrar el espacio de una criatura a la altura de lo que había llegado a ser el Consejo de Estado. Sin embargo, qué duda cabía también de que el intentar hacer esa propuesta con los mimbres –institucionales y personales– con los que se contaba iba a deparar importantes

⁶⁹ El Consejo de Hacienda estuvo funcionando en realidad hasta el 24 de abril. La mayor parte de los nombres que aparecían en el margen del libro de registro de la secretaría de gobierno del consejo como asistentes a las últimas sesiones del mismo coinciden con los designados como ministros del Consejo Real de España e Indias (*AGS, Consejo Supremo de Hacienda*, L. 164). Se entiende así que en una jurisdicción tan compacta en la que apenas hubo variaciones en los sujetos encargados del gobierno del ramo no cupieran nombres de hacendistas que no venían del interior del cuerpo, como era el caso de Banqueri o Canga.

⁷⁰ Los cuatro consejeros de gobierno del Consejo de Hacienda fueron nombrados por un real decreto del que dio cuenta la real orden que se conserva en *AHN, Estado*, leg. 6.404-1, 61.

⁷¹ El real decreto de nombramiento del día 16 que comunicó una real orden de la misma fecha se encuentra en *AHN, Estado*, leg. 6.404-1, 62.

⁷² *AGS, Consejo Supremo de Hacienda*, L. 164, f. 72 y 73r.

problemas desde el principio⁷³. El caso del nombramiento de García de León y Pizarro evidenciaba mejor que ningún otro el complejo mapa de intereses en juego que daba el trasfondo de todas estas operaciones. El segundo oficio que remitió a Martínez de la Rosa con objeto de su designación ayuda a ejemplificar esta afirmación⁷⁴:

«El nombramiento [...] ha excitado en mi ánimo algunas reflexiones nacidas de ignorar yo absolutamente la condición del Consejo nuevamente creada [...] y nada podré hacer mejor que transmitirlos a V. E. para su resolución. 1.º Como [según tengo entendido] el Consejo de Estado, de que soy miembro en propiedad hace años, no está suprimido, sino suspendido, no sé cómo considerar el nuevo nombramiento, a no ser que sea como en comisión; pues creo que la delicadeza, y el alto honor de aquel destino a que no he llegado sino después de una larga carrera, me imponen la obligación de conservarla, aun a costa de mis ventajas positivas, y no trocarlo con ninguna otra, que implique incompatibilidad, o exclusión. Si yo estoy equivocado en los datos, o en el concepto, o está suprimido el Consejo, toda duda queda desvanecida. 2.º Tengo también entendido que los antiguos Consejeros de Estado conservamos nuestros preciosos privilegios [...] entre estos es uno el de no ser presidido por ninguna otra dignidad ni aislada ni colectivamente; no quisiera incurrir ni en la nota de etiqueta, ni menos en la de decaer del grado en que me ha puesto mi destino; y aun supongo que todo lo habrá previsto en los reglamentos la discreción de V. E., mi ignorancia de datos debe servir de excusa a mi pregunta»⁷⁵.

⁷³ El real decreto rubricado por S. M. que contenía el nombramiento de los cuatro ministros en *AHN, Estado*, leg. 2827, 48. El agradecimiento por su designación de Ignacio de la Pezuela en su expediente personal: *AHN Estado*, leg. 2827, 49. Miguel de Álava no llegó a tomar posesión hasta el 14 de agosto: *AHN, Estado*, leg. 6.404-1, 41. Por otro lado, la escasísima carga de trabajo que esta sección afrontó a lo largo de su vida institucional –durante todo el año 1834 apenas elaboró 9 consultas («Índice de los asuntos informados por la Sección desde su creación hasta el 31 de diciembre de 1834», *AGS, CREI*, leg. 4, 4) por 25 elaboradas en 1836 (*AGI, Indiferente general*, leg. 3138)– es otra de las razones que conspiran para valorar la composición de esta sección de Estado como esencialmente estética y volcada a granjearse opiniones favorables entre la pluralidad de sensibilidades que se estaban acercando a la inauguración del régimen político.

⁷⁴ El propio García de León y Pizarro anotaba en sus memorias que había dado una triple respuesta: «Escribo por extraordinario las gracias de oficio al ministro, y en otro oficio la duda sobre el empleo, y en confidencial a él que más me hubiera lisonjeado el empleo de mi hijo» (*Memorias*, cit., p. 482). Mientras que el segundo escrito es el que se va a extractar arriba y el tercero como confidencial se haría desaparecer en la oficina ministerial, el primero recogía, después de agradecer poniéndose «a los Reales pies» de la María Cristina: «Sírvese V. E. admitir también la expresión de mi reconocimiento por la parte que ha tenido sin duda su bondadoso influjo en esta gracia» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 50).

⁷⁵ *AHN, Estado*, leg. 2827, 50. No solo García de León y Pizarro se mostró descontento –«Recibí por extraordinario del 18 el oficio nombrándome para la Sección de Estado [...] No me ha gustado mi nombramiento»– con una designación de la que no llegó a tomar posesión (*Memorias*, cit., pp. 481 y 482). Por lo que él mismo también señalaba, la reacción de Argüelles –al que se le pierde la pista en la documentación del nuevo consejo a partir de su decreto de nombramiento (*AHN, Estado*, leg. 6.404-1, 41)– había sido aún más airada y además comenzaba a revelar el otro perfil que rápidamente desestabilizaría el proyecto de Martínez de la Rosa: «Me contó Frías que

Si algo mostraba la respuesta de un individuo que, recuérdese, llevaba largos años reclamando hacer efectivos los derechos que consideraba le pertenecían en propiedad, el ser miembro del Consejo de Estado entre ellos, era que estos repocaban en una manera de entender el mundo que no iba a ser borrada de un plumazo por un experimento que así visto aparentaba mucha más tibieza que originalidad. Ambas caras de la misma moneda apuntaban, no obstante, hacia las graves lagunas del proyecto que, como intuía también García de León y Pizarro, se intentaron colmar con el *Reglamento General*.

2.2.3 El Reglamento de 9 de mayo del Consejo Real de España e Indias

El resultado de las reuniones preparatorias de la *junta* formada por el presidente, el secretario y los decanos de las secciones fue un reglamento que ha disfrutado de todo el tratamiento historiográfico que un proceso tan discreto como esta disolución ha acumulado⁷⁶. No obstante, el diagnóstico que aquí se está haciendo del momento que siguió a la supresión de los consejos conlleva ver la aparición del reglamento desde otras claves. Solo si se acepta que lo que siguió a la desaparición definitiva de los antiguos consejos creó un clima de confusión muy superior al que se había vivido hasta entonces, se estará en condiciones de identificar a qué respondieron las pautas contenidas en los escasos 16 artículos del reglamento⁷⁷.

En efecto, cuando aún no se había disipado la polvareda levantada por la caída de las antiguas corporaciones –liberando una multitud de atribuciones que aquellos sínodos enfrentaban con medios y modos en ocasiones distantes entre sí–, la *junta*, impulsada en la práctica por Mariano Milla, se dispuso a aclarar el panorama estableciendo las líneas maestras de lo que habría de ser el nuevo

Argüelles no solo ha renunciado lo del Consejo Real, sino que ha impreso un folleto apologizando nuestro regicidio de Sevilla [...] Ya Canga me había dicho que Argüelles estaba como siempre con su Constitución; Calatrava lo mismo» (GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., p. 484).

⁷⁶ Se hacen eco de algún extremo de este reglamento: ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando, «El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», cit., p. 390; GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Alfonso Federico, *El Consejo Real de España e Indias y su Política Ultramarina (1834-1836)*, cit., p. 8; LOSA CONTRERAS, Carmen, «La Administración Consultiva en los inicios del Estado Liberal. El funcionamiento del Consejo Real de España e Indias. Sección de los Interior», cit., p. 458; LORENTE SARIÑENA, Marta, «La supresión de los Consejos y la creación del Real de España e Indias...», cit., p. 1109; y MARTÍNEZ NAVAS, Isabel, «La sección de Indias del Consejo Real y las Juntas y Comisiones auxiliares en las Secretarías del Despacho», en *id.*, *El Gobierno de las islas de ultramar. Consejos, juntas y comisiones consultivas en el siglo XIX*, Madrid, Universidad de La Rioja-Dykinson, 2007, pp. 77-98, p. 79.

⁷⁷ El ejemplar del «Reglamento del Consejo Real de España e Indias» fue remitido al consejo por una real orden firmada por Martínez de la Rosa en Aranjuez el 9 de mayo. Esta también instaba al Duque Presidente a que «sin pérdida alguna de tiempo se instale dicho Consejo [...] pudiendo dar principio al ejercicio de sus importantes atribuciones» (AGS, CREI, leg. 2 bis, 1). Ese legado proveniente de la secretaría general del consejo también contenía una copia impresa del reglamento. Aquí se ha reproducido en el apéndice 9.

Consejo Real de la monarquía templada que estaba perfilando Martínez de la Rosa⁷⁸. Los problemas medulares eran más que evidentes: en un contexto en el que cientos de negocios se movían buscando su mejor reacomodo en un mapa institucional sensiblemente alterado, había que cerrar un documento que, organizando el gobierno interno de la nueva corporación, se encargara de contener unas indicaciones suficientes para prescribir el consejo *que debía ser*.

El documento arrancaba con una serie de tres artículos que, definiendo el cómo y el cuándo de las reuniones que habían de dar vida al consejo, trataba de solucionar algunos de los problemas que, no por casualidad, más preocupaban a García de León y Pizarro. Así, entre un artículo primero que fijaba los días –«jueves de cada semana no siendo feriados» para el consejo pleno y «Lunes, Miércoles y Sábados del año excepto los feriados» para las secciones– y horas de reunión ordinaria –«a las diez de la mañana en invierno, y a las nueve en verano»–, y un artículo tercero que recogía la potestad del Duque Presidente para convocar reuniones extraordinarias⁷⁹, el artículo segundo buscaba reordenar conforme a unos nuevos parámetros los derechos patrimoniales que hasta aquel

⁷⁸ Una buena forma de reafirmar esto que digo es atender a alguna de las otras importantes cargas que durante el mes de abril un Mariano Milla que ya actuaba como secretario general del nuevo consejo fue asumiendo, siempre en la estela de lo que Martínez de la Rosa iba disponiendo. Así, por oficio del 23 de abril, desde la secretaría del Consejo de Estado y en cumplimiento de la real orden de 12 del mismo mes se ponía a disposición de Milla «el archivo del Consejo de Estado, con todos los enseres, muebles y dinero de la Secretaría de dicho Consejo» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 36: «También he recibido con esta misma fecha siete mil ciento cinco reales en dinero efectivo», anotaría Milla). Por su parte, el secretario del Consejo Supremo de Indias, Mateo de Agüero, en 30 de abril comunicaba a Martínez de la Rosa que «en puntual cumplimiento de lo que V. E. se ha servido prevenirme quedan a disposición del Secretario de Consejo Real de España e Indias los archivos de las Secretarías del extinguido Consejo de Indias, con todas sus pertenencias» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 4). Una real orden de apenas dos días antes había decretado que se pusieran a disposición del Consejo Real «los Archivos de los suprimidos Consejos de Castilla e Indias, con todos los papeles e índices que existan en los mismos, igual que los enseres y dinero que a ellos corresponda» (*AGS, CREI*, leg. 33). En realidad, lo que hizo Mateo de Agüero el 30 de abril fue remitir tanto al oficial mayor de la Secretaría del extinguido Consejo de Indias en lo respectivo al Perú e Indiferente como al de la Secretaría del extinguido Consejo de Indias en lo correspondiente al Departamento de Nueva España la real orden de 28 de abril para que ambos hicieran inventario de los enseres, muebles y dinero de estas y los pusieran a disposición de Milla (*AGI, Ultramar*, leg. 788, 30; y *AGS, CREI*, leg. 33). Además, al primero también le remitió «las llaves correspondientes al Archivo secreto del Consejo, a fin de que haga entrega de ellas al Señor Secretario del Consejo Real de España e Indias a quien parece corresponden» (*AGI, Ultramar*, leg. 788, 30). Estas dos oficinas, que siguieron todavía un tiempo funcionando, no acabaron de entregar el archivo de la secretaría de Nueva España hasta el 10 de mayo y «las llaves del archivo Secreto y archivo de la secretaría del Perú» hasta el 26 (*AGS, CREI*, leg. 33; y *AGI, Ultramar*, leg. 788, 30).

⁷⁹ «Artículo 3.º El Presidente, conforme a lo prevenido en el decreto de establecimiento de este Consejo, le reunirá en pleno extraordinariamente cuando lo exija la necesidad a su juicio, así como dos o más secciones para tratar del asunto o asuntos que señale» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1).

momento se habían derivado de la pertenencia como individuos de muchos de ellos a los antiguos cuerpos⁸⁰:

«Artículo 2.º El orden de asientos en Consejo pleno será por Secciones, cada una con su Decano a la cabeza; comenzando por la derecha del Consejo, por el orden con que se nombran las respectivas Secretarías de Estado y del Despacho. Comenzará a votar el más moderno, y así seguirán sin intermisión hasta el Presidente del Consejo que tendrá el voto de calidad o decisión en caso de empate»⁸¹.

Por su parte, el artículo cuarto – en combinación con el octavo – llevaba a cabo la presentación de la unidad impulsora del nuevo cuerpo: la colmena de secretarías que, bajo la supervisión del secretario general, Mariano Milla, aparecía entonces diseñada por primera vez en un momento en el que la «invisibilización» de manos en la gestión de los negocios hacía que aquellas ganaran mucho más protagonismo en la propia organización del régimen interno⁸². Que se prestara, en los compases iniciales del reglamento, más atención al diseño del esqueleto de esas oficinas que al propio discurrir de la actividad de los ministros no solo

⁸⁰ Derechos que, como ha demostrado recientemente Javier Barrientos aunque para otra cronología («Méritos y Servicios: su patrimonialización en una cultura jurisdiccional (siglos XVI-XVII)», cit., y «El oficio en su cultura jurisdiccional: una mirada posesoria», en *Ius fugit: Revista interdisciplinar de estudios histórico-jurídicos*, 23, 2020, pp. 7-40), a menudo eran pago de una actuación en favor de la monarquía que, en esa misma lógica patrimonial, también era heredable: «Real orden de nombramiento de Fernando Cano Manuel como oficial 1.º de la Secretaría General del Consejo Real de España e Indias de 31 de enero de 1836» por las buenas circunstancias que concurren en él y, sobre todo, «por los dilatados y buenos servicios de su señor padre D. Antonio Cano Manuel» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 27).

⁸¹ *AGS, CREI*, leg. 2 bis, 1. Ni que decir tiene que el problema no terminaría ahí: apenas había echado a andar el Consejo Real cuando el de ministros tuvo que volver a pronunciarse sobre la cuestión tranquilizando la consciencia de algunos de los consejeros precisamente en los aspectos que se han señalado: «A fin de evitar todo motivo de diferencia entre los individuos del Consejo Real, acordó el de Señores Ministros que los Consejeros se sienten por el orden que prescribe el Reglamento sin que por esto se entiendan menoscabadas las prerrogativas y exenciones que disfrute cada uno» (*Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo IX (1833-1839), cit., pp. 211 y 212). La minuta de la comunicación del acuerdo desde la primera secretaría de Estado en *AHN, Estado*, leg. 2827, 8. Sobre el conflicto de intereses entre secciones que también subyacía tras este apartado se volverá en mayor profundidad *infra*, cap. V, 2.2, pp. 227-229.

⁸² «Artículo 4.º El Secretario del Consejo asistirá todos los días en que se reúna, y dará cuenta de los negocios que en él deban tratarse. Los Secretarios de Sección darán cuenta a las respectivas a que correspondan de todos los asuntos de las mismas, y aun el Secretario del Consejo si fuese llamado por los Decanos de aquellas, o dispusiese su asistencia el Presidente del Consejo» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1). El octavo introducía, a su vez, uno de los medios por los que el secretario general se aseguraba una posición de control sobre los secretarios de las secciones: «Artículo 8.º El Secretario del Consejo con el solo objeto de que este tenga conocimiento de las deliberaciones de todas las Secciones, hará que cada una forme un índice de todos los asuntos que se despachen en ellas, y dará cuenta sucintamente todos los días de Consejo para que puedan evitarse de este modo algunas contradicciones en que es fácil incurrir en los que tengan alguna conexión entre sí, aunque correspondientes a diferentes secciones» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1).

encontraba su sentido en ese papel central de Mariano Milla en la elaboración del documento, sino que venía a confirmar que este cuerpo iba a ocupar un nuevo peldaño en el tortuoso proceso de hacer desaparecer –eso sí, para el mundo de lo gubernativo y por anulación de los primeros– la separación entre la zona noble y visible de los individuos del cuerpo, es decir: los ministros, y la oscura e invisible –para el plano de lo jurídico– de todos los subalternos.

Las referencias que he hecho a la esfera de las «manos invisibles» quizá merezcan una breve explicación, entre otras cuestiones porque se da la paradoja de que si algo ha llegado a ser visible y reconocible es el resultado del trabajo de unos oficiales de la pluma que no respondían en el ejercicio de sus funciones ante nadie o nada que estuviera fuera del ámbito cuasi-doméstico de su misma oficina⁸³. Sin embargo, guardo para mí que los problemas que cualquier estudioso de los sínodos de la monarquía encuentra para calificar la relación de pertenencia –e incluso constitución– de las oficinas que daban sustento material a los consejos conecta precisamente con que a la hora de imaginar lo que un consejo de S. M. era, esa dimensión material necesaria no existía, es decir, no formaba parte de la metáfora jurídica que fundamentaba la existencia misma de aquellos senados y, por tanto, en ningún caso eran considerados como algo parecido a la unidad mínima integrante de la corporación, esto es, como los individuos de un cuerpo⁸⁴.

Volviendo al articulado del reglamento, una buena muestra de las dificultades con las que una transformación así podía toparse se pone de relieve en los tres artículos destinados a configurar el lugar del consejo, a través de su modo de expresarse, en la constelación de autoridades y cuerpos que quedó una vez pasada la disolución. Tanto las secciones como el consejo pleno debían pronunciarse por medio de unos acuerdos firmados por el secretario general, para el caso del consejo como cuerpo, y por los secretarios de las secciones, para los de estas, pero el miembro de la corporación que debía «entenderse» con otras autoridades –como los secretarios de Estado– variaba en función de que el flujo de información fuera creciente o decreciente. O lo que es lo mismo: mientras que esos acuerdos debían ser remitidos al Ministerio por medio del presidente, el ministro se podía entender *directamente* con el secretario del consejo⁸⁵.

⁸³ Véase: Anónimo, «Reglas para oficiales de secretarías [1824]» en García Madaria, José María (int.), *Dos Estudios sobre historia de la Administración. Las Secretarías del Despacho*, INAP, 1982, p. 171.

⁸⁴ CLAVERO, Bartolomé, «La máscara de Boecio: antropologías del sujeto entre persona e individuo, teología y derecho», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 39-1, 2010, pp. 7-40.

⁸⁵ «Artículo 5.º Los acuerdos de las Secciones serán firmados por sus respectivos Secretarios, quienes los pasarán al Presidente del Consejo para que los dirija al Ministerio a que correspondan. Artículo 6.º Los acuerdos del Consejo serán firmados por su Secretario. Artículo 7.º Los Secretarios del Despacho se entenderán directamente con el Secretario del Consejo, el cual clasificará los negociados y los remitirá al Secretario de la Sección respectiva» (AGS, CREI, leg. 2 bis.1).

El siguiente problema que el reglamento afrontaba tenía que ver, en un plano íntimamente ligado al anterior, con cómo dar sustento intelectual —es decir, cómo gestar— las decisiones del consejo y de las secciones. Si las muchas prácticas institucionales que tan presentes debían estar en la imaginación de los redactores del reglamento habían tenido algo en común era que el modo extendido de comenzar a construir la reflexión que a un alto cuerpo le merecía un negocio pasaba por una primera lectura y propuesta letrada practicada por un fiscal⁸⁶. Sobre esta, y siempre refiriéndome al conocimiento de unos negocios que no se categorizaban como contenciosos, la sala o el pleno acordaba estar a lo expresado por el fiscal o proceder de otra manera. Pues bien, por lo que los artículos referidos «al conocimiento de los negocios» dejaban entrever, la ausencia estructural de fiscales para el nuevo cuerpo —que, por otro lado, cuadraba en toda lógica con la tan traída y llevada separación de atribuciones gubernativas y contenciosas— se suplía en el actuar del consejo con el encargo de examen del negocio, que por su importancia lo requiriera, a alguno de los individuos que integraban las secciones. El dictamen del consejo se acababa componiendo por un dictamen razonado y apoyado en argumentos que, elaborado por un consejero, había de incluir, además, los votos particulares íntegros en el caso de que estos se produjeran⁸⁷.

La ausencia en el diseño del nuevo Consejo Real de todo el aparataje institucional básico para conocer de negocios contenciosos dejaría sin razón de ser al artículo que con diferencia más ha concitado la atención de la historiografía, si no fuera porque este es un análisis que ha atendido desde el principio al complejo contexto de confusión de atribuciones que rodeó a la elaboración del regla-

⁸⁶ Me refiero con esto —y a muy grandes rasgos— a la práctica habitual de adoptar como primer acuerdo sobre el negocio que llegaba por la vía reservada a consejos como los supremos de Indias y Hacienda o el real de Castilla el que pasara al conocimiento del fiscal para que este informara la cuestión. Por ejemplificar con el caso concreto de algún expediente: El «Expediente sobre la emigración de ciento y cuatro Isleños de Canarias a Venezuela» fue remitido a consulta del Consejo Supremo de Indias por real orden de la Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento de 27 de septiembre de 1833. Se vio en consejo el 10 de octubre y por acuerdo del mismo día se mandó pasar al fiscal. Estaba en el Ministerio Fiscal cuando se suprimió el Consejo y por ello se remitió de vuelta a la Secretaría sin la respuesta final. Que este negocio se resolviera por acuerdo de la sección de Indias del nuevo Consejo Real, conviniendo que había que estar a lo resuelto por la real orden de 7 de agosto de 1827, permite formarse una buena idea de por dónde iban las líneas de diseño de la transición que estoy analizando (el extracto del expediente que permite recrear su paso por los dos consejos en *AGI, Ultramar*, leg. 788, 13).

⁸⁷ «Artículo 9.º Cuando se dé cuenta en una Sección de un asunto, según fuese su importancia se deliberará sobre él por la misma Sección reunida, o se encargará su examen a alguno de sus individuos que someterá su trabajo a la aprobación de la misma. Artículo 10.º Los dictámenes del Consejo deberán extenderse por uno de los individuos de la Sección a que correspondan señalado por el Decano, y se pasarán originales a la Secretaría del Despacho a que correspondan, quedando el competente registro en la Secretaría de la Sección respectiva. [...] Artículo 12.º Los dictámenes se harán razonados expresando los fundamentos en que se apoyan, y si hubiese algún voto particular se extenderá literalmente sin refutación alguna de parte de la mayoría que sea de otra opinión» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1).

mento⁸⁸. En efecto, el intento de huida del «eterno giro contencioso» que constituye el artículo 11 solo cobra sentido interpretado como un recordatorio a la propia institución (que aún no había echado a andar) de que no estaba entre sus atribuciones la de conocer, por otros medios que no fueran los gubernativos, de negocios que muy habitualmente podían devenir en contenciosos, sobre todo porque en esos primeros momentos de gran incertidumbre aquellos podían provenir de las mismas instancias previas a la transformación institucional.

Un caso paradigmático del gran desconcierto que supuso el canalizar la herencia de atribuciones de un cuerpo extinguido hacia las nuevas corporaciones fue uno de los expedientes que ocupó durante el verano y otoño de 1834 a la sección de Indias del Consejo Real y a la Sala de Indias del Tribunal Supremo. El expediente estaba encabezado por el título «sobre residencia a autoridades sujetas a ella que la hubiesen dado y las que no, desde el año de 1814 hasta 1834», y había pasado en primer lugar por la sección de Indias, quien acordó el 11 de julio remitirlo al Tribunal Supremo. Con fecha de 17 de octubre volvía del nuevo tribunal a través de la escribanía de cámara que lo había sido del Consejo Supremo de Indias. Según explicaba el escribano, en ella los subalternos habían tenido muchas dificultades a la hora formar la lista necesaria para resolver el expediente porque

«al ser un asunto gubernativo, en tiempo del Supremo Consejo de Indias corría por las Secretarías del Perú y Nueva España, y no por la Escribanía de Cámara».

Que la calificación de la naturaleza del negocio hecha por el escribano de uno de los principales procesos de exigencia de responsabilidad de autoridades en la monarquía hispánica sonaba algo rara fue señalado rápidamente desde la secretaría de la sección de Indias. Pero más allá de que con esto se viniera a poner orden en el cruce de comunicaciones, sirve para apreciar el vacío que creado por los intentos de simplificación de la naturaleza de expedientes complejíssimos en fórmulas como «gubernativo» o «contencioso»:

«En vista del oficio [...] debo manifestar a V. que hasta la extinción del Consejo de Indias esa práctica constante siempre que se nombraban nuevos Gobernadores de las diferentes islas y Provincias de América el oficiar al Sr. Fiscal para que pidiese la residencia de los cesantes, y aún al Sr. Presidente o Decano del citado Consejo a los efectos consiguientes; pero aquí también cesaban en el particular las funciones de la secretaría y empezaba a ejercer

⁸⁸ Casi ningún autor que se haya acercado a esta disolución buscando encontrar la consagración del principio liberal de separación de poderes ha dejado escapar la literalidad de este artículo 11 para venir a confirmar esa manifestación definitiva: «Desde el punto en que cualquiera negocio llegue a tomar carácter contencioso pasará al Tribunal a que correspondan, puesto que el Consejo solo puede ocuparse de asuntos gubernativos» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1). Ejemplos de ello son: ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando, «El Consejo Real de España e Indias (1834- 1836)», cit., p. 391; o NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, cit., p. 209.

las suyas la Escribanía de cámara, expidiendo los Despachos de nombramiento de jueces de residencia, y conociendo de todas las diligencias que estos practicaban hasta la conclusión de aquella [...]»⁸⁹.

Un último conjunto de puntos cerraba el articulado del reglamento dejando tras de sí una imagen de las esferas *invisibles* del consejo en la que se entrelazaban (a) una puesta en planta sin muchos «complejos» presupuestarios con (b) la toma de consciencia de la pervivencia de unos derechos que abría la posibilidad de indagar en las oficinas que permitieron materialmente la transición.

(a) Un rápido vistazo al artículo 16 revela, sin mucho lugar a dudas, lo que fue el núcleo duro del diseño de la planta de subalternos⁹⁰. Y es que el mismo sirvió para dejar configurada la estructura de la red de secretarías, estableciendo, a la vez, el número de oficiales y otros subalternos, y señalando los sueldos que habían de percibir. Como demuestra entre otras cuestiones la documentación que en su día atesoró la secretaría general, examinar ambos extremos facilita[ba] hacer el cálculo de las dimensiones que se quiso dar al nuevo alto cuerpo de la monarquía: en el ejemplar manuscrito de este *Reglamento aprobado por S. M. la Reyna Gobernadora para el gobierno interior del Consejo Real de España e Indias* se anotó conforme iba discurrendo el artículo 16 a cuánto ascendía el total destinado a plazas del personal de secretarías. Al final del documento que, remitido por Martínez de la Rosa al Duque Presidente el 9 de mayo, fue extendido sobre papel del ministerio de Gracia y Justicia de España, justo antes de que Martínez de la Rosa estampara su firma completa, se recogía que «importaban» 1.156.000 reales de vellón anuales⁹¹.

Así las cosas, a la asignación de 50.000 reales de vellón anuales que se hacía a Mariano Milla como secretario general del consejo, seguía una asignación de 30.000 para cada una de las plazas de secretario de sección —ocho en total⁹²— que en la mayoría de los casos ya contaban también con nombres y apellidos:

A Mariano Carnerero, un amigo común de García de León y Pizarro y Martínez de la Rosa a quien este último había prometido el empleo de oficial mayor de la primera secretaría de Estado nada más llegar al gobierno⁹³, se le

⁸⁹ Todo el conflicto en torno al expediente en *AGI, Ultramar*, leg. 788, 7.

⁹⁰ Este artículo, como el resto del reglamento, en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, 1. Todos los datos que se utilizan con respecto al diseño de la planta del consejo provienen del mismo. No va a ser reproducido aquí porque su literalidad, más allá de lo que se comentará justo a continuación, no aporta demasiado a la información que sí se va a ir consignando.

⁹¹ *AGS, CREI*, leg. 2 bis, 1.

⁹² En el primer momento de diseño del consejo al que pertenece el reglamento, la secretaría de la sección de Gracia y Justicia estaba previsto que se desdoblara en dos «en razón del Patronato de España e Indias» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1). En el apartado siguiente se volverá sobre la especialidad de las oficinas de la sección de Gracia y Justicia que asomaba en el reglamento.

⁹³ GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, cit., p. 456.

había finalmente nombrado secretario de la sección del mismo ramo por real decreto del 18 de abril⁹⁴. Pedro Goosens, que constaba en su expediente personal localizado entre la documentación de este nuevo consejo como oficial jubilado de la primera secretaría de Estado, y había llegado a ser en el trienio oficial mayor del ministerio de Guerra, fue nombrado para la secretaría de la sección de este último ramo también por real decreto del 18 de abril⁹⁵. A Andrés de Arango se le había designado secretario de la sección de Indias el 7 de mayo, apenas dos días antes de que fuera remitido el reglamento⁹⁶.

Estos tres primeros secretarios eran unos sujetos que tenían en común el haberse significado en los dos periodos constitucionales y, en consecuencia, haber sufrido el ostracismo político después de la última restauración. No extraña, por tanto, que de las primeras cosas que hicieran una vez que se reincorporaron a la carrera del empleado de la monarquía, fuera elevar a S. M. por el conducto de Martínez de la Rosa una queja conjunta por no estar

«en una posición tan ventajosa como el Secretario de la Sección de Hacienda de este mismo Consejo y otros individuos de él [...] porque fueron separados de sus destinos violentamente y sin forma de juicio en la reacción política del año de 1823»⁹⁷.

El empleado al que señalaban, el secretario de la sección de Hacienda, era Francisco de Gárate, quien debía su «posición tan ventajosa» –lo que en la práctica se traducía en tener reconocido un sueldo de 50.000 reales de vellón anuales, en vez de uno de 30.000– a que en su condición de secretario de gobierno del extinguido Supremo Consejo de Hacienda estaba contribuyendo a facilitar mucho la cancelación del antiguo cuerpo y la instalación del nuevo⁹⁸.

También Javier de Burgos había dejado un encargado de la secretaría de la sección de Fomento antes de someter a la *Reina Gobernadora* su renuncia. El elegido, por real decreto del 14 de abril, había sido un ministro honorario del mismo extinguido Consejo Supremo de Hacienda, el conde de Torre Marín⁹⁹. Para la secretaría de la sección de Marina, a su vez, había sido nombrado por real decreto del 9 de abril el capitán de navío retirado Francisco Basurto y poco se sabe hoy de un hipotético doble nombramiento para la secretaría de la sección de Gracia y Justicia que todo apunta a que nunca llegó a producirse¹⁰⁰.

Conocidos y «presupuestados» los jefes de las secretarías, a continuación llegaba el turno de las propias oficinas que tenían que regir. A diferencia de las

⁹⁴ *AHN, Estado*, leg. 6404-1, 39.

⁹⁵ *AHN, Estado*, leg. 2827, 62.

⁹⁶ *AHN, Estado*, leg. 2827, 73 o 74.

⁹⁷ *AHN, Estado*, leg. 2827, 29.

⁹⁸ *AGS, CREI*, leg. 2 bis.1 y 5, 4.

⁹⁹ *AHN, Estado*, leg. 6404-1, 39.

¹⁰⁰ *AHN, Estado*, leg. 6404-1, 54.

secciones de ministros a las que venían a dar sustento, la planta de oficinas era tan heterogéneas que solo se explica a partir de una previsión en el volumen de negocios que no se puede dejar de reconocer acertada para casi todos los casos. La planta de las oficinas de menor tamaño (la General, la de Estado, la de Marina y la de Indias) estaría formada por cuatro oficiales distribuidos a razón del sueldo en un 1.º de 20.000 reales, un 2.º de 15.000, un 3.º de 12.000 y un 4.º de 10.000. Por su parte, las oficinas de las secretarías de las secciones de Guerra, Hacienda y, en aquel momento todavía, Fomento compartían una mayor dimensión compuesta por ocho oficiales, de los cuales, el 1.º percibiría 20.000 reales de sueldo, los dos 2.º 16.000, los dos 3.º 12.000 y los tres 4.º 10.000. La sección de Gracia y Justicia se levantaría sobre el consistente soporte material que otorgaban, además de sus dos secretarios, doce oficiales cuyos sueldos serían: 20.000 reales de vellón el 1.º, dos 2.º a 18.000, dos 3.º a 16.000, dos 4.º a 14.000, dos 5.º a 12.000 y tres 6.º a 10.000.

Bajo el rótulo «subalternos», el reglamento situaba las plazas y sueldo de todo el personal que constituía el último escalón de las covachuelas: la portería del consejo estaría dotada con 6.000 reales anuales, cada una de las siete porterías de las secciones con 4.000 y, además, se contaba con tres mozos de oficio que percibirían 3.000 reales y catorce escribientes a 4.000. El entramado del archivo del consejo, introducido por el artículo 15 del reglamento, se situaba «jerárquicamente», como era habitual, entre los oficiales de las secretarías y estos últimos subalternos: excepción hecha del archivero del consejo, que disfrutaría un sueldo de 12.000 reales anuales, el resto de personal que integraría el archivo, siete oficiales a 6.000 reales cada uno, quedaba «a las órdenes del Oficial Archivero de la respectiva sección»¹⁰¹.

(b) Pero no todos los artículos transpiraban esa mezcla de optimismo en las posibilidades del proyecto y la disposición a funcionar de una forma nueva. Muy al contrario, el artículo 14 venía a recordar la fragilidad que daba soporte a los que, vistos así, no podían ser calificados más que como espejismos¹⁰²:

«Continuarán por ahora cobrándose todos los derechos de la Cancillería que se hallan establecidos; y con su producto se atenderá a los gastos del

¹⁰¹ El artículo 15 disponía: «El Consejo tendrá un solo archivo distribuido en igual número de Secciones que las del Consejo, y cada una a cargo de uno de los Oficiales de ellas, designado para este cargo por el Presidente del Consejo» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1). A diferencia de los individuos del consejo y de los distintos secretarios, el nombramiento del archivero fue decretado con posterioridad a que el reglamento fuera terminado y circulado. Por real decreto de 15 de mayo se nombraba archivero del Consejo Real de España e Indias a Joaquín de Sedano (*AHN, Estado*, leg. 2829, 117).

¹⁰² Solo se ha pasado por alto el examen del artículo 13, pero lo cierto es que no aportaba nada nuevo que no hubiera sido ya fijado por el real decreto de 24 de marzo: «Los Secretarios de Estado y del Despacho podrán asistir cuando lo tengan por conveniente al Consejo pleno, o bien cada uno a la respectiva Sección de su Ministerio, y tomar parte en las deliberaciones, pero no en

Consejo y sueldos de su Secretaría, y de las Secciones del mismo, con arreglo a la que se apruebe, sin perjuicio de que con vista del estado aproximado del importe de aquellos derechos que deberá formarse inmediatamente, resuelva S. M. la aplicación que haya de darse al excedente, o los recursos con que haya de completarse lo que falte para cubrir las mencionadas atenciones»¹⁰³.

De esta forma, la apariencia de solidez a la hora de diseñar presupuestariamente una planta ambiciosa se derrumbaba cuando se comprobaba que, en principio, se fiaba la autosuficiencia económica del entramado de oficinas del consejo al cobro de unos derechos sobre los que pendía una falta importante de certezas por parte de los diseñadores. Por si fuera poco, en paralelo y enfrentada a la segunda de las impresiones generales, la referencia a la continuidad en el ejercicio de aquellas prácticas –único elemento de esta especie en todo el reglamento– evidenciaba la fuerte conexión que seguro habría de darse, en el conocido plano de las manos invisibles, entre las nuevas secretarías que se perfilaban y las viejas secretarías que habían dado soporte material a los consejos extinguidos.

No es de extrañar, por tanto, que, una de entre las primeras cuestiones a las que tuvo que dedicar su atención el consejo apenas una semana después de constituirse, fuera la de determinar los derechos de los que podía echar mano para autofinanciarse:

«En el artículo 14 del Reglamento aprobado por S. M. se previene continúen por ahora todos los derechos de cancillería establecidos para atender con su producto a los gastos del Consejo y sueldos de su Secretaría y de las secciones del mismo y que se forme un estado aproximado del importe de los mismos para disponer del sobrante si le hubiere, o de los recursos con que haya de completarse lo que falte. He mandado para esta operación formar quinquenios del producto de los derechos de todas las Secretarías y de ellos resulta que entre todas producen los derechos en el año común de doscientos veinte y dos mil reales; de manera que importando los sueldos de sola la Secretaría al año un millón ciento cincuenta y seis mil reales faltan más de novecientos mil para cubrir aquellos, y los productos de tales derechos apenas podrán bastar para los gastos del Consejo, Secretaría [...]»¹⁰⁴.

Más allá de arrojar luz sobre los efectos perjudiciales que para las finanzas del nuevo consejo tenía la imprecisión presupuestaria procedente de la defectuosa

la votación. En tales casos tendrán asiento a la derecha del Presidente del Consejo o del Decano» (AGS, CREI, leg. 2 bis. 1).

¹⁰³ AGS, CREI, leg. 2 bis. 1.

¹⁰⁴ «Comunicación del 22 de mayo de 1834 del Duque Presidente a Martínez de la Rosa», en *AHN, Estado*, leg. 2827, 11.

planificación¹⁰⁵, la labor de «comprobación» que se inició como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 14 del reglamento permite hoy analizar cuál era el estado de las secretarías y derechos de los antiguos consejos, cuyas prácticas y atribuciones iba a reasumir el Consejo Real de España e Indias.

Cinco fueron las secretarías ya extinguidas que recibieron el encargo de formar quinquenios del producto de los reales derechos que recaudaban. Tres de ellas –la Secretaría de Gracia y Justicia y Estado de Castilla, la Secretaría de Gracia y Justicia y Real Patronato de Aragón y la Secretaría de Real Patronato de Castilla– habían prestado el sustento material a un Consejo y Cámara de Castilla que conocía bien el último secretario de la primera, el ahora secretario general del nuevo consejo, Mariano Milla¹⁰⁶. La cuarta –la Secretaría de la Nueva España– había conformado junto con la del Perú la planta del Supremo Consejo de Indias (y de su Cámara) y la quinta, la secretaría de gobierno del extinguido Consejo Supremo de Hacienda, había estado dirigida por quien entonces se desempeñaba como secretario de la sección de Hacienda, Francisco de Gárate¹⁰⁷.

Examinar los quinquenios de forma desagregada, tal y como se remitieron desde aquellas secretarías al Consejo Real de España e Indias al borde del verano de 1834, tiene mucho sentido porque no solo sirve para conocer lo heterogéneo de las prácticas en las diferentes oficinas, sino también porque ayuda a poner negro sobre blanco aspectos del efectivo funcionamiento y centralidad de las oficinas en un momento de transición que de cualquier otra manera serían muy difíciles de percibir¹⁰⁸. En efecto, el examen de los quinquenios preparados en las

¹⁰⁵ Contémplese que con el producto total de derechos del que se esperaba llegar a extraer excedente no se cubría ni la quinta parte de la planta anual (*AHN, Estado*, leg. 2827, 11).

¹⁰⁶ ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ, María Jesús, «La Cámara de Castilla: Secretaría de Gracia y Justicia. Problemas archivísticos e investigación histórica», cit., pp. 1-7, y «La Corona de Aragón: documentación en el Consejo y en la Cámara de Castilla (1707-1834). Fuentes en el Archivo Histórico Nacional», en *Hispania*, 173, 1989, pp. 895-948. Se pueden encontrar puntos de contacto relevantes entre la primera de las secretarías de la Cámara y la secretaría general del nuevo Consejo Real, por ejemplo, atendiendo al hecho de que en aquellos primeros días de vida de este se nombró, para ayudar a Milla en el montaje, a quien había sido oficial mayor de aquella –es decir, a Fernando de Ibarrola– para la plaza de oficial primero de la secretaría general o al portero de la Cámara, Pedro Ponte, para la de la portería del consejo (*AHN, Estado*, leg. 2827, 35 y 14).

¹⁰⁷ Aunque es bastante fácil rastrear la huella del último secretario del Consejo de Hacienda en múltiples libros de registro que se conservan en el fondo del Consejo Supremo de Hacienda, el legajo que da la mayor parte de las claves sobre cómo Francisco de Gárate montó la transición entre aquella secretaría de Gobierno y la de la sección de Hacienda del nuevo Consejo Real es el *AGS, CREI*, leg. 5.

¹⁰⁸ Para el caso de las secretarías de la suprimida Cámara de Castilla, los quinquenios que se analizarán a continuación fueron elaborados en estas con la información que obra en el «Libro de cuenta y razón de las cantidades de maravedíes que se recaudaban en la Secretaría de la Cámara de GyJ y Estado de Castilla que empieza en 22 de Febrero de 1830» (*AHN, Consejos*, L. 753) y en el «Libro de asiento para los derechos que produzcan los despachos y cédulas y demás que se expidan

secretarías de la Cámara de Castilla revela una realidad que no puede ser calificada ciertamente de sorprendente. La Secretaría de Gracia y Justicia y Estado de Castilla era con diferencia la oficina con mayor recaudación¹⁰⁹. Su año común, al que se llegaba con un quinquenio que arrancaba y concluía un año antes –cada oficina ejecutaba una misma orden de manera diversa–, casi cuatuplicaba la cantidad que sumaban los ingresos por reales derechos de las otras dos secretarías: la de Gracia y Justicia y Real Patronato de Aragón¹¹⁰ y la del Real Patronato de Castilla¹¹¹.

Por su parte, para el caso de la Secretaría del Consejo y Cámara de Indias de Nueva España, el propio hecho de que solo se remitiera la información de recaudación de esta, existiendo todavía la del Perú, da, antes que nada, los argumentos para poder discriminar entre la supervivencia meramente simbólica de una oficina y la funcionalmente necesaria. Y es que fue esa misma «necesidad» la que llevó a los oficiales de la primera a remitir la información de la peculiar manera en que lo hicieron, ya que, a diferencia del resto de oficinas, la de la Nueva España se decidió a remitir dos quinquenios, exactamente los que habían transcurrido desde que «ya no había libres más que las islas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas». Así, desde esa secretaría buscaban demostrar lo muchísimo que habían de trabajar para subsistir (incluían también una explicación detallada sobre cómo se distribuía lo recaudado entre los oficiales), cuando además la misma se

la Secretaría de Gracia y Justicia y Real Patronato de los Reynos de la Corona de Aragón desde 14 de Agosto de 1823» (*AHN, Consejos*, L. 2021).

¹⁰⁹ «Nota de los Reales Derechos que fueron cobrados para S. M. en la Secretaría de la Cámara de Gracia y Justicia y del Estado de Castilla por los diferentes Despachos expedidos por la misma en los cinco años contados desde primero de Enero de 1828, hasta fin de Diciembre de 1832, ambos inclusive. (Formando una tabla se contienen los datos que anoto.) Para 1828: 127.306 reales 9 maravedies. Para 1829: 130.970 reales 21 maravedies. Para 1830: 122.517 reales 20 maravedies. Para 1831: 137.063 reales 23 maravedies. Para 1832: 137.456 reales 4 maravedies. Total: 655.314 reales 9 maravedies. Por manera que el importe de los Reales Derechos de la expedición de los Títulos y Cédulas de la extinguida Secretaría de la Cámara de Gracia y Justicia y del Estado de Castilla puede regularse en 122.000 reales al año» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1).

¹¹⁰ «Estado que manifiesta lo que han importado los Reales Derechos recaudados en la extinguida Secretaría de la Cámara de Gracia y Justicia y Real Patronato de Aragón por la expedición de Títulos y Cédulas, y por el pase de Breves Apostólicos en el último quinquenio desde 1829 hasta 1833 inclusive, con expresión de lo que ha correspondido al año común del quinquenio. (Formando una tabla se contienen los datos que anoto.) Para 1829: 25.015 reales 10 maravedies. Para 1830: 23.239 reales 11 maravedies. Para 1831: 33.005 reales 8 maravedies. Para 1832: 26.003 reales 28 maravedies. Para 1833: 35.175 reales 24 maravedies. Total: 142.439 reales 13 maravedies. Año común: 28.487 reales 30 maravedies» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1).

¹¹¹ «Nota del valor a que en el último quinquenio desde 1829 al 33 inclusive han ascendido los reales derechos que se han exigido por arancel en la Suprimida Secretaría de la Cámara y Real Patronato de Castilla. (Formando una tabla se contienen los datos que anoto.) Para 1829: 7.249 reales 8 maravedies. Para 1830: 6.738 reales 3 maravedies. Para 1831: 9.352 reales 10 maravedies. Para 1832: 6.399 reales. Para 1833: 7.676 reales 26 maravedies. Total: 37.415 reales 13 maravedies. Año común: 7.483 reales 2 maravedies» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1).

iba quedando poco a poco sin personal y no hacía más que ver cómo se incrementaba su carga de trabajo¹¹².

En lo relativo al ramo de la real Hacienda, una vez más la vascularización en jurisdicciones guiaba buena parte de las lógicas. Desde la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda, quien todavía era su titular –José de Imaz– se había adelantado al nuevo consejo en lo que a hacerse con los recursos más jugosos del suprimido Consejo de Hacienda se trataba. Así, cuando a finales de mayo Francisco de Gárate disponía la remisión de los números del quinquenio al Consejo Real informaba, además, de que

«los derechos que causaban la expedición de las cédulas de los intendentes, no pueden figurar para lo sucesivo, por estar mandado posteriormente que deben expedirse por la Secretaría del Despacho de Hacienda [...]»¹¹³.

¹¹² «Apunte de los derechos que con arreglo al arancel de 1749 se han cobrado por la Secretaría de N. E. en los dos últimos quinquenios de 1824 a 1833, y de su distribución: advirtiendo que en 1824 ya no había libres más que las islas de Cuba, Puerto Rico y Filipinas. (Formando una tabla se contienen los datos que anoto) Para 1824: 38.274 reales. Para 1825: 57.716 reales. Para 1826: 54.606 reales. Para 1827: 52.636 reales. Para 1828: 69.968 reales. Total: 273.200 reales. Año común: 54.620 reales. La mitad para el Señor Secretario, con la carga de satisfacer 6 reales diarios al portero sobre su corta dignación en Penas de Cámara; pagar al mozo; los gastos de escritorio, esterado, braseros y demás utensilios que todo no bajaba regularmente de 8 mil al año... 27.310. La otra mitad para los oficiales... 27.310. Esta se dividía en partes exactamente iguales, de modo que se hacían 6 si eran por ej. 5 oficiales por tocar dos de ellas al mayor; lo cual se demuestra figurando el reparto de la mitad del año común de dicho quinquenio en el de 1828 que estábamos ya reducidos a 5 oficiales de 11 que éramos al tiempo de la supresión del 1820 pues ninguna vacante se ha provisto desde entonces: el mayor... 9.102, el 2.º... 4.551, el 3.º... 4.551, el 4.º... 4.551, el 5.º... 4.551, en total...27.306. (Formando una tabla se contienen los datos que anoto). Para 1829: 96.118. Para 1830: 78.932. Para 1831: 71.540. Para 1832: 71.608. Para 1833: 59.342. Total: 377.540. Año común: 75.588. (Formando una tabla se contienen los datos que anoto sobre la distribución de lo recaudado) Mitad al Señor Secretario: 37.794. Oficial Mayor: 15.118. 2.º 7.559. 3.º: 7.559. 4.º: 7.559. Total: 75.589. El último estado respecto a los oficiales es el percibo anual de derechos por cerca de 16.000 reales el mayor y 8.000 cada uno de los otros tres; siendo sabido siempre se han respetado como parte de dotación: razón por la cual subsistimos con los cortos sueldos antiguos aunque hemos procurado renunciarlos para que se nos igualase con los de la Cámara de Castilla; o por más, respecto a entender simultáneamente en los penosos y delicados trabajos de las atribuciones de aquel Consejo suprimido sobre la de la Cámara de Indias» (AGS, CREI, leg. 2 bis.1).

¹¹³ «Para formar un quinquenio del producto a que pueden ascender los derechos que se exigían en la Secretaría del extinguido Consejo de Hacienda, se han tomado por base lo que han producido en los cinco últimos años desde 1829 a 1833 ambos inclusive, y ascendiendo estos a la suma de 24.200 reales, puede calcularse este ingreso en el año común en 4840 con corta diferencia. (Formando una tabla se contienen los datos que anoto) Para 1829: 6.600. Para 1830: 4.000. Para 1831: 5.500. Para 1832: 5.000. Para 1833: 3.100. Total en los cinco años: 24.200. Año común: 4.840» (AGS, CREI, leg. 2 bis.1). En una minuta de comunicación preparada por Gárate ejerciendo ya como secretario de la sección de Hacienda el 18 de junio recogía que: «En Real orden de 4 de mayo de este año que me ha sido comunicada por el Excelentísimo señor Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda se ha dignado S. M. la Reyna Gobernadora resolver que los títulos que antes se libraban por el extinguido Consejo Supremo de Hacienda a favor de las personas nombra-

En fin, además de informar de negocios siguiendo las pautas que buscaban dotar al consejo de una herramienta de trabajo tan indeterminada como homogénea, qué duda cabe de que los apuros económicos provocados por la falta de planificación llevaron a poner en el centro del nuevo Consejo Real a las oficinas –y con ellas a sus hombres y a sus modos– que habían estado despachando en los antiguos consejos algunos de los negocios que más réditos generaban a la monarquía. El control uniformado de la Hacienda trataba de extenderse en un momento en el que aquellas prácticas eran cada vez menos frecuentes, pero todo apuntaba a que, al menos en los primeros pasos del nuevo cuerpo, las inercias de los viejos sínodos escaparon a la dinámica reformista que impregnaba todo el reglamento.

2.3 *El trampantojo de Garelly, o de cómo montar otro consejo en el seno del nuevo consejo*

Cobijado ya en el marco relativamente estable que otorgaba el reglamento, a la convocatoria del Duque Presidente de todos los individuos para la instalación del Consejo Real de España e Indias señalada para el día 16 de mayo siguió la que Mariano Milla hizo a los secretarios de las distintas secciones para el día siguiente en la Casa-Posada del primero¹¹⁴. Ambos habían utilizado buena parte del

das para servir Intendencias o agraciados con honores de esta clase de destinos, se expidan en lo sucesivo por la expresada Secretaría del despacho [...]» (AGS, CREI, leg. 5, C-1-30).

¹¹⁴ Días antes, el 10 de mayo, había comenzado el proceso de nombramiento de subalternos para las diferentes secretarías del consejo cuando desde el ministerio de Estado se había circulado al resto de ministerios el reglamento acompañado de una recomendación para que propusieran los correspondientes a su ramo (AHN, Estado, leg. 2827, 5). Ese proceso resultó de lo más heterogéneo tanto a nivel del ritmo en la designación de oficiales como en lo relativo a la autonomía con la que cada sección contó para componer su secretaría. Por una comunicación también del 16 de mayo del Duque Presidente a Martínez de la Rosa –que fue contestada al día siguiente: «S. M. la Reyna Gobernadora queda enterada del oficio de V. E. en que me participa la instalación del Consejo Real, y la prestación del juramento por sus individuos. Palacio, 17 de mayo de 1834» (AGS, CREI, leg. 2 bis.1)– se sabe que efectivamente se realizó la instalación en aquella fecha: «se ha procedido a la instalación del Consejo Real y la prestación del juramento por sus individuos» (la minuta del oficio remitido en AGS, CREI, leg. 2 bis.1, y el propio oficio en AHN, Estado, leg. 2827, 6). Por su parte, la minuta de convocatoria decía: «El Excelentísimo Señor Duque de Bailén Presidente del Consejo de España e Indias ha señalado el día 16 del corriente para la instalación del Consejo que debe verificarse en el local que ocupaba el extinguido de Indias a las diez de la mañana de dicho día y lo aviso a V. para su conocimiento y que se sirva asistir a tal objeto» y a esta seguía una lista de los individuos convocados a los que se acompañaba de una señal con un aspa que intuyo que indicaba que efectivamente se había cursado la convocatoria: «Excelentísimo señor D. Eusebio Bardaji, Excelentísimo señor D. Ignacio de la Pezuela, Excelentísimo señor D. Ramón López Pelegrín, Excelentísimo señor D. José Cafranga, Ilustrísimo señor D. Vicente Cano Manuel, Ilustrísimo señor D. Manuel García Herrero, Ilustrísimo señor D. José Ayuso y Navarro, Excelentísimo señor D. Marqués de la Reunión de Nueva España, Ilustrísimo señor D. Felipe Montes, Excelentísimo señor D. Tomás González de Carvajal, Excelentísimo señor D. Antonio Martínez, Ilustrísimo señor D. Francisco López Alcaraz, Ilustrísimo señor D. Jacobo María de Parga,

tiempo transcurrido desde su designación para gestionar una realidad que no dejaba de presentárseles como uno de los principales problemas a resolver: dónde y cómo instalar ese nuevo cuerpo que, tutelado por Martínez de la Rosa, respondía a un proyecto que lo trascendía y lo necesitaba *vigoroso*, al menos, en apariencia.

El 4 de mayo había ya decretado Martínez de la Rosa en la oficina de su primera secretaría:

«Ponga un oficio al Presidente del Consejo Real de España e Indias, manifestando que S. M. ha aprobado el presupuesto de gastos para la instalación de dicho consejo en el local determinado; y que se abone por el ministerio de Hacienda dichos gastos: para lo cual se oficia en esta misma fecha al ministro de Hacienda [...] Póngase esta noche un oficio a Hacienda a fin de que se satisfagan los gastos de la obra necesaria para dicha instalación según el presupuesto que presenta Mariano Milla, secretario de dicho Consejo»¹¹⁵.

Ni que decir tiene que los problemas relacionados con la instalación material del consejo y todas sus extremidades se prolongaron en el tiempo:

«Desde el 16, el Consejo Real de España e Indias ha celebrado sus sesiones en el local destinado para ello, pero no así las secciones porque aún no están concluidas las otras que hay que ejecutar en el mismo edificio, por lo cual he prevenido a los Decanos de sección las celebren en sus casas hasta que se verifique aquello, que será muy en breve. Para el establecimiento de la Secretaría se ofrecen inconvenientes que, si el Consejo de Señores Ministros no allana, no está en mi mano superar. Se eligió por mí y por el Secretario general comisionado al efecto, el local que ocupaba el extinguido Consejo de Hacienda, y cuando iban a comenzar las obras, me hallé con una Real orden comunicada por el Señor Secretario de Estado y del Despacho de este ramo en que me dice que si se dispone de este local para la Secretaría del Consejo Real, es preciso designe cual es el que en otra parte debe ocupar el Tribunal Supremo de Hacienda, sin olvidar tampoco la aplicación de piezas para la celebración de los sorteos de las Reales Loterías, sobre lo cual me prevenía me pusiere de acuerdo con el Presidente de dicho Tribunal, como lo he verificado reclamando aquel lo principal del edificio, en términos que

Ilustrísimo señor D. Niceto de Larrea, Ilustrísimo señor D. José López Juana Pinilla, Excelentísimo señor D. Martín Fernández de Navarrete, Ilustrísimo señor D. Agustín Perales, Ilustrísimo señor D. Miguel Moreno, Ilustrísimo señor D. José Canga Arguelles, Excelentísimo señor D. José de Heredia, Ilustrísimo señor D. Justo José Banqueri, Ilustrísimo señor D. Vicente González Arnao, Ilustrísimo señor D. Ramón Gil de la Cuadra, Excelentísimo señor D. Gaspar de Bigodet, Ilustrísimo señor D. Antonio Daván y Urrutia, Ilustrísimo señor D. Luis Urrejola, Ilustrísimo señor D. Joaquín Carrión y Moreno» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1). La minuta de convocatoria a los secretarios decía: «El Señor Presidente del Consejo Real de España e Indias se ha servido señalar el día 17 del corriente a las 11 de su mañana para que los caballeros Secretarios de las respectivas secciones presten el juramento en su Casa posada lo que le aviso a V. S. para su inteligencia» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1).

¹¹⁵ *AHN, Estado*, leg. 2827, 6.

es imposible si se le da; establecer allí la Secretaría. Bien conoce V. E. que yo no soy quien debe buscar el local en que ha de situarse tal Tribunal, y por lo mismo nada he hecho en el particular; pero sin embargo interinamente y haciendo algunas obras podrían colocarse las Secretarías de Sección en las antiguas de la Cámara y Patronatos de Castilla y Aragón, aunque como he dicho solamente por una medida interina, pues que las Secretarías deben estar con toda la concentración posible para el más fácil despacho de sus negocios [...]»¹¹⁶.

La detallada exposición del Duque Presidente llevó a que desde el Consejo de Ministros se le encargara que, reuniendo al resto de Supremos Tribunales y a otras autoridades como el director general del Real Tesoro, organizara el reparto de las salas que componían la conocida como «Casa de los Consejos», para así asegurarse todo el espacio que para la reunión de las siete secciones y el trabajo de sus correspondientes secretarías se necesitaba¹¹⁷. Y lo cierto es que, si se obvian las repetidas comunicaciones internas sobre problemas relacionados con el pago de sueldos que en realidad se conocen hoy mejor que en su momento¹¹⁸, la imagen que el gabinete presidido por Martínez de la Rosa conseguía trasladar del nuevo entramado de gobierno de la monarquía —en un momento en el que ya asomaba en el horizonte la esperada apertura de las Cortes del reino— estaba lo

¹¹⁶ Comunicación del Duque Presidente dirigida a Martínez de la Rosa el 28 de mayo en *AHN, Estado*, leg. 2827, 9.

¹¹⁷ El acuerdo del Consejo de Ministros de 19 de mayo derivaba de la anterior comunicación y decía: «S. M. quiere que el Presidente del mismo Consejo Real reúna a los de los Tribunales que hayan de colocarse en el propio edificio y al Director del Real Tesoro, superintendente encargado de él, y se acuerde lo conveniente» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 10). El trabajo de habilitación de las salas de la «Casa llamada de los Consejos» para reunión de las secciones, por un lado, y oficinas para la instalación de las secretarías, por el otro, se prolongó finalmente hasta bien entrado el año de 1835 y, en su mayoría, se acabó costeando con los fondos generados en el propio consejo. Espacios como los que hasta entonces habían ocupado la «Dirección general de Montes y Plantío del Reino» —más concretamente su «Secretaría de Montes de las 25 leguas de la Corte»— o la «Secretaría de la Extinguida Comisión de Valimiento de oficios enajenados de la Corona» se unían así a otros salones y despachos que, como los correspondientes al extinguido Supremo Consejo de Indias, algunos más del Supremo Consejo de Hacienda y las secretarías de la Cámara de Castilla, se ha visto ya que formaban parte de los ocupados por el nuevo consejo (toda esta documentación relativa a la instalación de las secciones y sus secretarías en *AGS, CREI*, leg. 2 bis.4).

¹¹⁸ Las oficinas de cuenta y razón y el real Tesoro se resistieron mucho al principio a intervenir y hacer el pago de los sueldos alegando, como hacía el contador general de Distribución, que se carecía de todas las facultades «para dictar inteligencias ni consideraciones, ni para disponer aquello mismo que opino» si no recaía real resolución sobre el modo de pagar al consejo. Así, el Duque Presidente se dirigía de nuevo al ministro de Estado en estos términos: «Yo siento mucho molestar la atención de V. E. y distraerle tal vez de sus bastas y graves ocupaciones pero la materia que al presente nos ocupa no es tan despreciable que a mi entender no deba tomarse en consideración después de cuarenta y cinco días que hace se instaló el Consejo» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 11). La real orden que contenía la real resolución a la consulta que terminó elevando el contador general de Distribución acababa disponiendo: «que se pague al citado Consejo, como un cuerpo moral, por una sola nómina, que comprenda a todos sus ministros y secretarios, y por otra separada a sus subalternos» (*AGS, CREI*, leg. 2, 8).

suficientemente bien trabada como para convencer a la opinión pública moderada de que aquellas medidas dejaban atrás la oscuridad y confusiones institucionales propias del Antiguo Régimen hispano.

A terminar de cerrar esa visión de conjunto contribuyó decididamente la forma con la que Garely arropó la transformación del nuevo consejo que llevó a cabo a finales de mayo de aquel mismo año. El ministro de Gracia y Justicia puso en marcha una operación que ha desapercibida hasta ahora por lo bien que combinaba con un discurso que se le había tomado prestado a Javier de Burgos, y que funcionaba como ninguno otro para favorecer esa búsqueda del «ángel dentro del mármol» que Fernando Martínez aplicó magistralmente al tipo de lectura del momento que más ha abundado¹¹⁹.

De hecho, sin dejar de lado el socorrido recurso a las artes plásticas, cabría apuntar que la maniobra con la que Garely terminó de cerrar el boceto de Consejo Real de España e Indias en el verano de 1834 funcionó como una suerte de trampantojo en el que la retórica que vinculaba las reformas de los consejos –y en especial ese último retoque en la creación del nuevo– a los adelantos que traía consigo la «ciencia de la administración» ocultaba en realidad un proceso de prescripción, que no de descripción, de lo que significaba separar acción judicial, gubernativa, y/o administrativa:

«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 ha reclamaban los adelantos de la ciencia de la administración, han ocurrido dudas y dificultades dignas de mi consideración, que no pudieron resolverse entonces porque no convenía que al sentar las bases generales de tan importantes corporaciones, se descendiese al examen de pormenores, así con respecto a los asuntos pendientes, como en orden a los que de nuevo ocurriesen para deslindar convenientemente la acción judicial y la administrativa»¹²⁰.

¹¹⁹ La frase atribuida a Miguel Ángel le servía a Fernando Martínez para construir la metáfora más precisa y visual que he leído hasta la fecha sobre la forma en la que la mayor parte de la historiografía interpretaba las continuas referencias al deslinde de lo gubernativo y lo contencioso. Así, tomándole prestada la sentencia al genial artista florentino, Fernando Martínez señalaba que querer ver perfiles de un derecho público o administrativo en un contexto jurisdiccional era bien parecido a considerar que ya existía la esencia de la escultura en un bloque de mármol sin esculpir («De la pluralidad de fueros al fuero de la administración», cit., pp. 227-229).

¹²⁰ Recuérdese que el «Real decreto fijando las reglas con que ha de ejercer sus atribuciones el supremo tribunal de España e Indias» que se abre con esta exposición ya ha sido citado *supra* Cap. IV, 2.1.1, p. 166. Se puede localizar en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 288-291, y aquí está reproducido en el apéndice 10.

Localizados entre las atribuciones del real decreto al que antecedía esta justificación del retraso en la aplicación de la disolución, varios son los elementos que cumplen la doble función de señalar, por un lado, lo mal que encajaba en él el repetido principio del deslinde de lo judicial y lo gubernativo; y, por otro, de apuntar hacia la dirección por la que iban a pasar las claves de la reforma del nuevo consejo que habían permanecido ocultas.

En efecto, poco se puede decir que respetara ese deslinde de atribuciones en abstracto que el nuevo tribunal supremo retuviera para sí la terminación de «los expedientes sobre aprobación y recibimiento de abogados y escribanos pendientes al suprimirse» los antiguos consejos, o la facultad de

«librar en favor de los abogados y escribanos aprobados por los (mismos) extinguidos consejos, o que apruebe nuevamente en virtud de la autorización que le concede el artículo anterior, la competente certificación que acredite el examen y aprobación»¹²¹.

Tampoco iba en esa línea el hecho de que el Tribunal Supremo de España e Indias quedara encargado de conocer

«de la presentación de bulas, breves y rescriptos, obtenidos a instancia de particulares o de corporaciones, para su examen, y concederles el pase, o acordar su retención con arreglo a las leyes».

Ni, desde luego, que el último de los puntos del decreto fuera en realidad una cláusula abierta que dejaba al tribunal supremo expedito el mismo mecanismo de consulta con el que habían contado los viejos senados:

«11.º Si no obstante lo dispuesto en este mi decreto, ocurriese alguna duda que pueda entorpecer el curso de la justicia, el Tribunal supremo de España e Indias me lo hará presente con su dictamen oyendo previamente a los fiscales»¹²².

¹²¹ Artículos 4.º y 5.º del «Real decreto fijando las reglas...», en Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 289. La obra más completa para introducirse en ese mundo que aparece con las referencias a los escribanos es: VALLEJO GARCÍA-HEVIA, José María, *El Consejo Real de Castilla y sus escribanos en el siglo XVIII*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2007.

¹²² Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 291. Buena cuenta de la dificultad que residía en hacer que nuevos cuerpos, como este Tribunal Supremo, nacidos de las prácticas institucionales de los antiguos consejos se desembarazaran definitivamente de sus modos consultivos ha dado en más de una ocasión Fernando Martínez Pérez: «De la función consultiva y el Consejo de Estado gaditanos», cit., pp. 562-564, o «Constitución de la Justicia en Cádiz: Jurisdicción y consultas en el proceso constituyente de la potestad judicial», en *AHDE*, 81, 2011, pp. 377-408, p. 383. Otra muestra de esta continuidad en el funcionamiento consultivo de cuerpos a los que se les debía suponer ya ajenos la daba la institución contenida en una última disposición de Garellly que, junto con la siguiente que se va a analizar, terminó de reformar el «modelo» de pluralidad jurisdiccional que se estaba tratando de reordenar a finales de mayo. El «Real decreto estableciendo una nueva junta de Competencias» de 29 de mayo comenzaba aplicando la consecuencia lógica de que «suprimidos los antiguos Consejos [...] lo ha quedado

Además, quedaban también entre las atribuciones del nuevo tribunal muchas que, como el «conocer en grado de apelación de las causas de Real Hacienda de Indias» o pronunciarse sobre otras actuaciones ejecutadas por los Consejos y Cámaras de Castilla e Indias¹²³, evidenciaban que, si acaso, el campo de actuación del tribunal se había ampliado.

En paralelo y compartiendo motivos, otra disposición vino a producir una transformación sustancial en el Consejo Real de España e Indias: el «Real decreto señalando las atribuciones que ha de tener la sección de Gracia y Justicia» de 29 de mayo¹²⁴. De las muchas atribuciones «particulares» que el nuevo decreto añadía a las comunes de evacuación de informes que –como el resto de secciones– tenía encomendadas, donde más interesa centrarse es precisamente en el ejercicio de elaboración, que no de mera descripción, del *status de peculiaridad* que llevó a cabo el decreto. De esta forma, que de la función de consulta «para la provisión de plazas de judicatura y de beneficios eclesiásticos», que sí recogía el real decreto de 24 de marzo, se hiciera derivar un «carácter particular» de la sección que la hacía diferenciarse no solo del resto de secciones sino del Consejo Real en sí –y con esto situarse en disposición de conocer de una diversidad de atribuciones que escapaban al control del cuerpo– tenía mucho más de una labor de gemación de una nueva estructura que de especificación de una serie de aspectos particulares.

también la suprema junta de Competencias creada por Real orden de 24 de Febrero de 1824»; ahora bien, en la medida en la que «la experiencia ha(bía) demostrado los ventajosos resultados de la institución», le parecía al ministro de Gracia y Justicia que lo más idóneo era levantar una nueva junta con las mismas atribuciones que la anterior y componerla, como lo estaba aquella, por dos ministros de cada supremo tribunal –y dos consejeros del de órdenes– presididos por el de España e Indias (*AHN, Consejos*, L. 2709 ter, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 295 y 296, y reproducido aquí en el apéndice 11). La supervivencia consultiva se confirmaba atendiendo a la documentación localizada en ese mismo libro de registro de consultas de la Junta Suprema en *AHN, Consejos*, L. 2709 ter. En él se pueden contemplar las consultas originales de esta junta sin que se aprecie distingo alguno entre las elevadas para resolver los conflictos jurisdiccionales desde 1824 a mayo de 1834 y las que buscaron lo mismo desde esta segunda fecha hasta agosto de 1836.

¹²³ Me refiero al citado conocimiento de presentación de bulas, las demandas sobre retención de estas y sobre retención de gracias concedidas por aquellas, etc. Estas tres atribuciones enumeradas se corresponden con los apartados 1.º, 2.º y 3.º del artículo 9.º del real decreto (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 290). Las circunstancias que rodearon a las últimas demandas de retención de gracias tramitadas en el Consejo y Cámara de Indias se pueden seguir en el libro de préstamos de expedientes de concesión de gracias entre la secretaría de Gracia y Justicia y Estado de la Cámara de Castilla y la escribanía de cámara correspondiente localizado en *AHN, Consejos*, L. 2888.

¹²⁴ Este real decreto se puede encontrar, con algunos problemas más de los habituales –no se recogió en la Gaceta de Madrid y la colección de decretos de El Castellano tampoco lo comprendía–, en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 292-295. El ejemplar que fue de uso de la sección de Indias del Consejo Real en *AGS, CREI*, leg. 2 bis.1. Ese mismo aparece reproducido al final de este trabajo en el apéndice 12.

Y es que las atribuciones encargadas a la sección por el decreto eran muchas y muy diversas, amén de que implicaban la puesta en práctica de recursos con los que, *a priori*, no contaba el consejo para llevar a cabo su trabajo. Algunas, por vincularse a la provisión de plazas de judicatura y beneficios eclesiásticos, podían resultar menos sorprendidas (consulta de asuntos relativos al pase y *exequatur* regio de las bulas y breves pontificios impetrados por el gobierno, publicación de las vacantes comunicadas por los obispos, cabildos y tribunales, admisión de memoriales para esas plazas y beneficios, instrucción y consulta de ternas tanto para España como para Indias y, en fin, comunicación de todos los nombramientos)¹²⁵; pero otras, como la instrucción de los expedientes «sobre solicitudes [...] para consignar alimentos a las viudas de los poseedores de mayorazgos», «sobre pretensiones [...] para obtener merced de títulos de Castilla o grandezas de España» y sobre «enajenaciones y permutas de bienes vinculados [...] legitimaciones, dispensas de edad, licencias de casamientos y para suplir el consentimiento paterno [...]», confirmaban que el trabajo *especial y exclusivo* de esta sección iba a transitar por unos derroteros que poco tenían que ver con un reforzamiento del deslinde entre lo gubernativo y lo judicial¹²⁶. Cuestión que se evidencia más si cabe cuando se comprueba que de lo primero que solicitó esta sección, antes incluso de asegurar su preeminencia y nada más comenzar a funcionar, fue la asistencia de un fiscal:

«Señora, = La sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias con el más profundo respeto hace presente a V. M. que para la más pronta y acertada expedición de los negocios de su cargo entiendo ser indispensable [...] que se cree por V. M. un fiscal que la ayude en sus trabajos [...] V. M. sin embargo resolverá lo más conveniente. Madrid, 18 de abril de 1834»¹²⁷.

Una prueba de que el cambio introducido por el ministerio de Gracia y Justicia superaba el mero reajuste la daba la literalidad de la exposición y la finalidad de lo fijado en un real decreto dirigido a la secretaría de la sección de Gracia y

¹²⁵ La dimensión «prefijada» del funcionamiento particular de la sección que desarrollaban los seis primeros artículos del real decreto que se han sintetizado arriba se completaba con las atribuciones referidas a la expedición de títulos «a los agraciados después de haber satisfecho o asegurado los derechos establecidos o que se establecieron» y, aunque esto último podría ser un poco más difícil de integrar en esta dimensión, a los «escribanos y notarios de reinos y otros oficios públicos en la manera que lo hacían las extinguidas Cámaras de Castilla e Indias» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1).

¹²⁶ Estas atribuciones fueron encomendadas a la sección de Gracia y Justicia por los artículos 10.º, 11.º y 13.º del real decreto respectivamente (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1). La labor de «cancillería» que se debía realizar con respecto a estos extremos también se encomendaba a esta sección: «12.º Expedirá por su cancillería a unos y otros los títulos y diplomas; y también las cartas de sucesión, satisfaciendo o asegurando los derechos que estén establecidos o que se establecieron para dichas gracias y sucesiones» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis.1).

¹²⁷ *AGS, CREI*, leg. 2 bis.5, 3.

Justicia que, como tantos otros aspectos de esta reforma, ha permanecido inédito hasta la fecha:

«Las diferentes atribuciones que mi Real decreto de veinte y nueve de Mayo de este año señaló a la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias, al paso que aumenta considerablemente sus trabajos respecto de las demás exige también una organización particular de su Secretaría. Y para llevarla a efecto, según reclaman las necesidades del servicio, en nombre de mi muy amada Hija D. Isabel II he venido en mandar: Primero. La Secretaría de la Sección de Gracia y Justicia de dicho Consejo estará a cargo de un Secretario, que lo será D. Damián de la Santa con el sueldo de cuarenta mil reales en consideración al aumento de trabajo y responsabilidad. Segundo. Para el mejor orden en el despacho de los negocios de esta Secretaría, según su distinta naturaleza, habrá dos secciones, una civil y otra eclesiástica [...]»¹²⁸.

Así, en una disposición en la que se fundía el pragmatismo con el discurso de fundamentación política de las reformas, a floraba la naturaleza de «añadido» de las nuevas atribuciones; a la vez que se procedía a transformar la planta de oficinas que originalmente había establecido el reglamento del Consejo Real. En el mismo sentido, tampoco se ocultaba que extremos como la mejora del salario del secretario traían causa del aumento de trabajo y responsabilidades que había conllevado el real decreto de 29 de mayo.

Con todo, un último perfil del retoque con el que Garelly cerró el diseño del alto cuerpo consultivo que había de acompañar al gobierno en el nuevo tiempo de Cortes no ha sido todavía destacado. La oportunidad de analizarlo la da, como casi siempre, un conflicto ocasionado en el seno del flamante consejo, el cual

¹²⁸ El real decreto continuaba dando forma por medio de los nombramientos de los distintos oficiales a la nueva planta de la secretaría: «[...] y nombro para Jefe de la primera a D. Fernando de Ibarrola oficial mayor que fue de la extinguida Secretaría de la Cámara de Gracia y Justicia y Estado de Castilla, y que lo es actualmente de la general del Consejo; y para Jefe de la Segunda a D. Ventura González Romero, asignando a cada uno el sueldo de veinte y cinco mil reales, y habilitándolos para el despacho de los negocios de la de su cargo respectivo en ausencias, enfermedad u ocupación del Secretario. Tercero. La Secretaría tendrá doce oficiales por ahora y sin perjuicio de lo que la experiencia acredite; y nombro para estas plazas a D. Juan Manuel González, D. Julián de Cáceres, D. Hilarión del Rey, D. Victoriano de las Landeras, D. Juan Adanero, D. José Lardizábal, D. José Mollinedo, D. Antonio Sola, D. Julián Igartúa, D. José Calvo, D. Manuel Caballer y Muñoz y D. Manuel de la Fuente; los cuales gozarán el sueldo siguiente: veinte mil reales el primero; diez y ocho mil el segundo y tercero, diez y seis mil el cuarto y quinto, catorce mil el sexto y séptimo, doce mil el octavo y noveno y diez mil los tres últimos. Tendrá igualmente dos oficiales de Archivo con el sueldo de seis mil reales cada uno; y nombro para estas plazas a D. Miguel Llano y Heras y D. Vicente Pano y Vidal; dos escribientes con el sueldo de cinco mil reales cada uno; y nombro para estos destinos a D. Pablo Rubio y a D. Félix Luis Quintana; y dos porteros con el sueldo de cuatro mil reales cada uno, que lo serán D. Pedro Ponte y D. José Marugan. Tendreislo entendido y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Está rubricado de la Real mano. En San Ildefonso a 19 de Agosto de 1834. A D. Nicolás María Garelly» (*AHN, Estado*, leg. 2829, 24; también reproducido formando el apéndice 13).

permite: 1) reafirmar que la complejidad del proceso de disolución estuvo vinculada a la pervivencia de la pluralidad jurisdiccional y no a las «confusiones de poderes», 2) comprobar que la imagen proyectada por Martínez de la Rosa y Garelly a las alturas del verano de 1834 era mayoritariamente compartida por el consejo, 3) intuir por dónde iba la minoría discordante con esa visión dentro del mismo, y 4) confirmar que mientras se mantuvo la conocida dupla de ministros a la cabeza del proyecto *constitucional* la idea de consejo que se impuso fue la que prepararon en la larga primavera de aquel año.

El primero de los puntos lo daba la procedencia y el objetivo de la real orden que, con fecha de 13 de junio, fue remitida desde el ministerio de Hacienda. Siguiendo la metáfora jurídica habitual con la que se fundamentaban estas disposiciones, el ministro hacía saber al Consejo Real que S. M. había mandado que los

«Reales títulos de sus secretarios con ejercicio de decretos u honorarios; correspondientes a los agraciados por dicho Ministerio, se expid[ier]an en adelante por el mismo Consejo, y que en consecuencia se diri[gier]an a su Presidente los Reales Decretos de concesiones de semejantes gracias»¹²⁹.

En puridad, eran varias las formas de interpretar la *nueva* voluntad de S. M. para casarla así con lo ya expresado con respecto a las atribuciones del consejo, porque eran varias las formas de explicar lo que había pasado. Un «olvido» con respecto a estas funciones propias del ramo de la Hacienda en el rediseño del consejo por parte de Garelly podía paliarse con esa atribución al consejo pleno que intentaba el ministro del ramo, pero también cabía entender que la no referencia específica a la expedición de títulos para gracias ajenas a la jurisdicción ordinaria no implicaba que se les continuara «respetando» esa suerte de autonomía que se daba por hecho desde la secretaría del despacho de Hacienda. El acuerdo que el consejo adoptó con respecto a esa real orden vino a reflejar que el *trampantojo* de Garelly con el que se completó el Consejo Real inventado por Martínez de la Rosa había calado mayoritariamente en el sentir del cuerpo:

«El Consejo hubiera acordado desde luego el debido cumplimiento a esta Soberana resolución, si no la hallase a su parecer poco conforme con lo prevenido en el Real decreto de su institución en 24 de marzo de 1834 en que se expresó que a la sección de Gracia y Justicia estaba aneja la Cancillería, además de otras atribuciones que allí se le señalan. Aún resulta más esta discordancia con respecto al Real decreto de 29 de mayo, por el cual, encargando S. M. a dicha sección no solo el despacho de los dictámenes que se le pidiesen sobre medidas generales, como a las demás secciones, si no las consultas para la provisión de plazas de judicatura y de beneficios eclesiásticos, materias de Real Patronato y otras, se dignó declarar que por la índole

¹²⁹ «La real orden de 13 de junio 1834 mandando que los títulos de Secretarios de S. M. con ejercicio de decretos y honorarios se expidan por el Consejo Real de España e Indias» comunicada al Duque Presidente por el ministro de Hacienda, en *AGS, CREI*, leg. 1, 7, 7.

misma de estas atribuciones tiene (la sección de Gracia y Justicia) un carácter particular del que no participan las demás secciones; y contrayéndose al caso presente el artículo 7.º del mismo Real decreto, la atribuye expresamente la expedición de títulos a los agraciados después de haber satisfecho o asegurado los derechos establecidos o que se estableciesen. = Sin embargo de todo esto, como la expresada Real orden de 13 de junio es de fecha posterior a la de los citados Reales decretos aunque limitada a la de los agraciados por la Secretaría del despacho de Hacienda, el Consejo, deseoso siempre de dar el más exacto cumplimiento a los mandatos de S. M. con el orden y conformidad que conviene y corresponde al Despacho y resolución de los graves negocios que se le confían, no puede dejar de hacerlo presente a V. E. para que S. M. se digne declarar si los Reales Despachos de sus Secretarios con ejercicio de decretos u honorarios, cualquiera que sea el Ministerio por donde se hayan conferido, han de expedir en lo sucesivo por el Consejo como ahora se previene o por la sección de Gracia y Justicia exclusivamente como se ha ejecutado hasta el día, según está mandado por los citados Reales decretos de 24 de marzo y 29 de mayo últimos»¹³⁰.

Pero el consejo no solo dio el espaldarazo a la interpretación de Garellly. Unida a esa «suspensión» de la voluntad de S. M. en aras de respetar ese particular diseño del cuerpo se coló una opinión distinta y discordante que buscaba ir mucho más allá de este simple conflicto. La sección de lo Interior al completo, así como la mayoría de la sección de Indias, señalaron que ese y otros tantos puntos dudosos no se podrían resolver si no se tenían «a la vista» unas «observaciones» que, al parecer, habían hecho las distintas secciones sobre la necesidad de reformar el reglamento del Consejo¹³¹. El campo de batalla para reordenar y repensar el consejo que, sobre todo *ad intra*, abría una revelación así será abordado en el siguiente capítulo, pero el recorrido que esta consulta del Consejo Real siguió en las oficinas de los ministerios implicados sirve para concluir este reafirmando lo útil que funcionalmente les resultó el nuevo cuerpo a los principales impulsores del marco político del Estatuto Real.

En efecto, por oficio del Duque Presidente la consulta fue elevada a la secretaria de Martínez de la Rosa, quien, sin pronunciarse –como, por otro lado, era de esperar–, mandó decretar al margen: «Que se mande al Ministerio de Gracia y Justicia para que recaiga resolución»¹³². La real orden que desde ese ministerio

¹³⁰ Un par de minutas de la consulta elaborada en la secretaria general del consejo se conservan en *AGS, CREI*, leg. 1, 7, 7. La consulta original que recibió Martínez de la Rosa en *AHN, Estado*, leg. 2827, 13.

¹³¹ El voto particular por el que se separaban de la consulta se encuentra localizado en *AGS, CREI*, leg. 1, 7, 7: «Me he opuesto a la consulta actual porque considero que no puede resolverse bien este punto dudoso sin tener a la vista todas las observaciones que han hecho las secciones sobre reforma del reglamento del consejo. Ramón Gil de la Cuadra (siguen el resto de firmas de los ministros que se adhieren), Juan Álvarez Guerra, José Canga Argüelles, José Heredia, Justo José Banqueri, Vicente González Arnao, Gaspar Vigodet, Antonio Daban, Luis Urrejola y D. Joaquín Carrión».

¹³² *AHN, Estado*, leg. 2827, 13.

se remitió de vuelta el 28 de septiembre respondía más con los silencios que con cualquier otro elemento. Había que estar a lo decretado el 24 de marzo y el 29 de mayo, y las observaciones sobre las reformas no merecían ni un pronunciamiento en sentido negativo:

«Enterada S. M. [...] se ha servido mandar *que se guarde y cumpla puntualmente* lo dispuesto en sus Reales decretos de 24 de Marzo, por el que se instituyó el Consejo Real de España e Indias, y 29 de mayo que designó las atribuciones de la sección de Gracia y Justicia, y que en su virtud se despidan *exclusivamente* por esta sección a los agraciados sus respectivos títulos en los términos que por aquellos se halla mandado»¹³³.

La imagen externa del alto cuerpo estaba concluida, y nada en aquel momento hacía pensar que el mismo pudiera dejar de ligar su suerte a la de sus clarísimos inspiradores.

3. CONCLUSIONES

La disolución de los consejos de la monarquía, que encontró en el montaje de un peculiar Consejo Real de España e Indias al agente perfecto para terminar de modelar la apariencia de las instituciones de gobierno en un momento ¿fundante? de un nuevo régimen político, solo pudo realizarse en el contexto de absoluta falta de contrapesos de poder que caracterizó a los meses que mediaron entre la muerte de Fernando VII y la apertura de las Cortes del Estatuto. De esta forma, la dupla de ministros que capitaneó la gran transformación institucional a cuyos perfiles principales se ha atendido sintetizó la pluralidad jurisdiccional heredada en un nuevo mapa institucional que permitió, por un lado, el mantenimiento de una serie de jurisdicciones encabezadas por unas nuevas corporaciones que replicaban las antiguas; y, por otro, la gestación de un sínodo que, siendo considerablemente original en sus modos, se subordinó desde el principio a un discurso en claro auge que vinculaba el gobierno de la monarquía a la novedosa «ciencia de la administración».

En su afán por dejar bien ultimada la que se ha venido a confirmar como auténtica clave de bóveda de la reforma, Martínez de la Rosa no dudó en poner en planta un proyecto de consejo con tintes muy ambiciosos. El Consejo Real de España e Indias dio acomodo a individuos que provenían de los antiguos consejos y a otros notables que se reincorporaban del exilio, rescató las prácticas institucionales –y a muchos hombres– de secretarías cuyo desempeño todavía se demostraría muy útil para el gobierno de la monarquía, y ocupó algunos de los espacios más representativos que habían habitado las antiguas corporaciones en el conocido «Palacio de los Consejos». Siendo las líneas maestras de la máquina

¹³³ AGS, CREI, leg. 1, 7, 7, la cursiva es mía.

del ministro de Estado lo suficientemente flexibles como para que el de Gracia y Justicia terminara de diseñar su motor al gusto y necesidad de quien tenía en mente reformar toda la jurisdicción ordinaria, el nuevo consejo de la monarquía compareció antes los próceres y procuradores como un cuerpo hijo de la misma pluma y del mismo impulso que las Cortes que se abrían aquel verano de 1834.

Pero si para algo ha servido que la presentación del montaje de la nueva institución no haya rehuído los muchos problemas que desde el principio le fueron apareciendo ha sido para que se pueda alcanzar este punto de la conclusión siendo consciente de que lo que se ha examinado hasta aquí no es más que una de las facetas, por más que la primera y en cierto sentido *oficial*, que llegó a presentar el Consejo Real en sus poco más de dos años de vida. Y es que las reformulaciones parciales o totales a la imagen del consejo que Martínez de la Rosa y Garellly habían planeado no tardarían en acumularse formando diferentes frentes. La celeridad, cuando no precipitación, con la que se había tratado de ejecutar una reforma tan compleja no pasó desapercibida a muchas de las mentes que se incorporaron como ministros a un consejo donde no faltarían ocasiones en las que plantear auténticas enmiendas al modelo original. Por el frente «externo», la apertura política que se vivió desde la entrada en funcionamiento de las Cortes favoreció una expresión pública mucho más plural que tampoco dudó en cargar desde muy pronto contra una corporación tan fuertemente vinculada a la propuesta de los promotores de aquel sistema político templado. A estudiar todos esos consejos que convivirían, precisamente, en una cronología que ha pasado a la historia constitucional como la del Estatuto Real está dedicada la siguiente sección.

SECCIÓN TERCERA
GOBERNAR A FALTA DE PRESTIGIO,
COSTUMBRE Y ANTIGÜEDAD:
UN CONSEJO REAL EN TIEMPOS
DEL ESTATUTO (1834-1836)

El 24 de julio de 1834 la Reina Gobernadora inauguraba las Cortes convocadas por un Estatuto Real tan laxo en su contenido que ni siquiera enunciaba las líneas básicas del renovado mapa institucional de la monarquía. El marco político que así echaba a andar no tenía un texto que señalara o delimitara los poderes, ni que definiera las instituciones encargadas de ejercerlos, lo que obligaba al ministerio a defender muchas de las reformas que, para la ocasión, habían llevado a cabo a través de una serie de discursos que ocuparon la atención de los estamentos durante buena parte de aquel verano. La propia María Cristina puso voz a un «discurso de la corona» redactado por Martínez de la Rosa para dar el pistoletazo de salida a unas Cortes que tenían como primera misión legitimar con su aquiescencia muchas de las medidas que se habían venido introduciendo desde la muerte de Fernando VII:

«Mis Secretarios del Despacho os darán también conocimiento de las reformas practicadas en varios ramos de la administración: la división del territorio, la separación y deslinde entre la parte administrativa y la judicial, la supresión de antiguos consejos y las nuevas audiencias creadas en beneficio de algunas provincias [...] y otras mejoras que se están preparando, os mostrarán mi solícito anhelo, y ofrecen ya a la nación las más lisonjeras esperanzas»¹.

Concentradas las Cortes en torno a ese texto, que tampoco declaraba derechos ni a la nación ni a sus individuos², los ministros que tuvieron que defenderlo en

¹ *DSC, legislatura 1834-1835*, apéndice al núm. 3 (24 de julio de 1834), p. 2, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/.

² La no introducción de una declaración de derechos en el Estatuto fue el aspecto que más agitó los ánimos de un sector importante de los procuradores que desde la preparación de la contestación al discurso de la corona hicieron ver al ministerio lo complejo que iba a tener el controlar las Cortes por más que en su diseño se hubieran encargado de reducir al mínimo sus atribuciones. Haciendo uso de una de las pocas vías que les había quedado expedita, la de presentar peticiones al trono, apenas un mes después de la inauguración de la legislatura, el 28 de agosto, se presentaba en el estamento de procuradores la «relativa a la concesión de derechos fundamentales», que para muchos diputados era la «petición más importante que puede ocupar su augusta atención (la de la Reina Gobernadora), y la meditación de un gobierno representativo» (*DSC, legislatura 1834-1835*, núm. 211 (8 de mayo de 1835), p. 94, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/). No hay más que atender al sobresaliente trabajo de Isabel Burdiel (*La Política de los Notables...*, cit.), al clásico de Joaquín Tomás Villarroya (*El sistema político del Estatuto Real...*, cit.), o a la más reciente puesta al día de Juan Pro (*El Estatuto Real...*, cit.), para apreciar que la distribución de diputados favo-

ellas dedicaron sus esfuerzos a plantear un escenario en el que las diferencias con el anterior pasaban esencialmente por la renovación de una *administración* que, gracias a sus desvelos, ya no volvería a ser «absurda» y «viciosa»:

«Pasemos a la administración absurda. ¿Quién puede defender que la administración que ha habido en España ha sido acertada? No serán ciertamente los Secretarios actuales del Despacho, que han principiado por decir que era viciosa; que han manifestado la necesidad de la división de poderes para principiar a reformarla; que han propuesto la abolición de los antiguos Consejos que la entorpecían; que han empezado por hacer una división del territorio para arreglarla; que se proponen presentar una ley municipal y establecer consejos de provincias para conciliar los intereses de los pueblos con los de la autoridad Real. Están íntimamente persuadidos de que desde la cúspide de la antigua administración, desde el Consejo de Castilla que era su clave, hasta el último ayuntamiento, tenía necesidad de reformarse»³.

De esta forma y desde el principio, el gobierno fiaba la suerte de su experimento pseudo-constitucional a la buena lectura que se acabara haciendo en Cortes de la gran transformación institucional planeada. Y en ella, como así fueron mostrando los diferentes ministros a medida que se presentaban ante los estamentos, iba a tener mucho que decir un Consejo Real de España e Indias pensado como la principal institución «auxiliar» de este nuevo modelo monárquico⁴. Eran muchas las lagunas que fácilmente se detectaban en un paisaje tan

rables al ministerio fue siempre inferior a lo que el gobierno había estimado, pero, como Fermín Caballero recogería poco tiempo después, aquello era algo que desde luego no respondía a que el régimen se hubiera concebido con vocación de interinidad: «Mas si pudo creerse que con las cortes del Estatuto no se hacía otra cosa que robustecer el poder real, que los representantes habían de venir a ocuparse meramente de lo que el ministerio dignase presentarles, renunciando de buen grado al derecho de iniciativa; en una palabra, que las cortes ni habían de servir sino para dar un aire de nacionalidad a los actos del ministerio [...] fueron erradísimos los juicios. En la época presente era insostenible tal engaño, habiendo tantos hombres conocedores del verdadero sistema representativo [...]. Así es que bajo de este aspecto, los autores del Estatuto hicieron el servicio de abrir la primera brecha al alcázar de la tiranía; por más que su intento no fuera preparar lo que después ha sucedido» (CABALLERO, Fermín, *El Gobierno y las Cortes del Estatuto...*, cit., p. XVI).

³ *DSC, legislatura 1834-1835*, núm. 10 (5-8-1834), p. 38, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/. Estas palabras de Martínez de la Rosa fueron pronunciadas nada más comenzar a debatirse «el proyecto de contestación a la Corona» que se había estado preparando los días previos. El primer secretario de Estado aprovechaba así la coyuntura que le brindaba la sustitución en ese proyecto de contestación de la expresión «legislación absurda» por «administración absurda» para volver a poner en el centro de la discusión en Cortes la garantía de cambio que residía tras la manera de entender el nuevo sistema de gobierno que ofrecía el ministerio.

⁴ En ese papel lo reconocieron poco tiempo después los primeros estudios de juristas y políticos que se pronunciaron sobre él, como fue el caso de: PACHECO, Joaquín Francisco, «Consejo de Estado», cit., y BALDRICH, Alberto Felipe, marqués de Valgornera, «Consejo de Estado», en *Revista de Madrid*, 1839 (también lo consulto de GALLOSTRA Y FRAU, José, *Colección bibliográfica de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1882, pp. 101-139). Martínez de la Rosa, por su parte, lo presentó en una de las sesiones en las que fue preguntado por la milicia urbana como el principal «auxiliar del Gobierno y su primera junta consultora» (*DSC, legislatura 1834-1835*, núm. 11 (6 de agosto de 1834), p. 46, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/).

abierto y flexible, pero lo cierto es que ningún otro cuerpo como el Consejo Real acreditaba tantas y tan idóneas circunstancias con las que dar sustento a muchas de las promesas de mejora que se lanzaron.

Enalzando la labor de Javier de Burgos como introductor de esa «ciencia de la administración» que tan buena prensa tenía ya en muchos círculos afines al gobierno, el ministro de lo Interior –José María Moscoso de Altamira– no dudó en utilizar la instauración del Consejo Real como uno de los argumentos que mejor evidenciaba lo próximo que aquellas medidas dejaban al nuevo régimen del «envidiado» sistema administrativo francés:

«No trato de elogiar la administración que se ha establecido, sin que por esto desconozca lo mucho que trabajó en plantearla mi antecesor, cuyos conocimientos y talentos reconozco superiores a los míos. Llevo solo medio año escaso, lo que es un hecho que saben todos los Señores Procuradores, y para plantearla hubo que vencer infinitos obstáculos, que se presentan siempre cuando se crea una cosa que no está en armonía con las ideas de los que mandan y a que no están acostumbrados los que obedecen. [...] En Francia, que es donde está mejor montada la administración interior, que es envidiada de todas las demás naciones, incluso Inglaterra, ha costado más de cuarenta años de ensayo. Nosotros debemos seguir el modelo que ofrece, y aún estamos en una posición muy ventajosa, porque podemos aprovecharnos de los ensayos útiles, y desechar los reconocidos por inútiles. Esto es puntualmente lo que hace el Gobierno, y este el plan que se propone el que tiene el honor de desempeñar este ramo»⁵.

Además, la presencia de este sínodo permitía enfocar con perspectivas más halagüeñas otro de los extremos que más preocupó a los diputados que desde el principio plantaron cara al gabinete encabezado por Martínez de la Rosa: el de hacer responsables a los ministros por sus *actos administrativos*⁶. En la inaugu-

⁵ DSC, *legislatura* 1834-1835, núm. 10 (5-8-1834), p. 41, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/.

⁶ Se discutía sobre la pertinencia de introducir esas y otras reclamaciones en la contestación al discurso de la corona y un Martínez de la Rosa que aprovechaba cualquier ocasión para defender los cambios introducidos en su gestión no dejaba tampoco pasar la oportunidad de acusar a los redactores de la «contestación» de no haber entendido lo que eran los actos administrativos: «La comisión pide también la independencia del poder judicial: el Gobierno está tan lejos de no desearla, que se ha anticipado a los deseos de la comisión; ha empezado a deslindar lo administrativo de lo puramente judicial; y en esto tiene el mismo Gobierno gran interés, porque tratando de establecer la responsabilidad por los actos administrativos desde el Ministro hasta el último subalterno, esta gran cadena de responsabilidades le proporciona, como ya he dicho en otra ocasión, una subordinación en todos sus agentes necesaria para el buen orden y concierto, con lo cual queda también mejor asegurada la independencia del poder judicial; de suerte que en este punto todos estamos conformes. [...] Pero en lo que no conviene el Ministerio es en la oportunidad de hablar de esto en la contestación al discurso de la Corona, y ya que se hiciera, no de un modo tan vago e inexacto. Se dice en el párrafo en cuestión que la responsabilidad ministerial ha de ser por los actos administrativos. Esto no es exacto, y cabalmente los actos administrativos son los que menos están sujetos a la responsabilidad legal. Un Ministro, no por serlo, es de peor condición que los demás ciudadanos. A estos no se les castiga por errores o equivocaciones, sino por delitos. Lo mismo debe ser con aquellos. Incurrirán en responsa-

ración de un sistema que tenía tan difícil disimular que casi todo dependía de la voluntad política de quienes recibían la confianza regia para formar el Consejo de Ministros, contar con un cuerpo con el que coronar el futurible contencioso-administrativo derivado de la introducción del lenguaje de la administración en la mayoría de las facetas de actuación de la monarquía dotaba de algo más de consistencia a aquel experimento político-institucional:

«La autoridad judicial camina sujeta a reglas lentas y solemnes: la marcha de la administración debe ser por lo común rápida, y variarse según las circunstancias. Esta diferencia en el sistema y modo de proceder ambas autoridades demuestra la necesidad de su mutua independencia, y hace ver que las decisiones tocantes a obligaciones o contratos entre el Gobierno, y los particulares, y quejas sobre repartimiento de impuestos, o perjuicios de tercero producidos por providencias gubernativas, se han de dar en un tribunal especial creado en cada gobierno civil, que podrá llamarse contencioso-administrativo. De sus fallos será dado apelar al Consejo Real de España e Indias siempre que a esta corporación se le den una organización y atribuciones análogas a las que tiene en Francia el Consejo de Estado, y que ejerce con tantas ventajas de la administración y gobierno interior de aquel reino»⁷.

Pero ninguna de estas estrategias discursivas, que garantizaban un lugar de relevancia a la corporación en el nuevo sistema de gobierno, servían para arrojar certezas ni sobre los elementos definitorios del propio sistema ni, desde luego, sobre lo que gobernar apoyado en el Consejo Real de España e Indias iba a acabar

bilidad legal por los abusos y delitos que cometan en su Ministerio; pero por los errores administrativos o económicos no. Para estos existe la responsabilidad moral, que ya en otra ocasión se ha dicho es la más temible; esa responsabilidad que pesa tanto sobre los Ministros como sobre los Procuradores a Cortes» (*DSC, legislatura 1834-1835*, núm. 11 (6 de agosto de 1834), p. 48, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/). Los miembros de la comisión encargada de la contestación, en cambio, desaprovecharon la oportunidad de señalarle al ministro de Estado lo poco que le habían aprovechado las nociones de «ciencia de la administración» de las que no dejaba de hacer gala: «Se nos ha dicho que no es exacta la idea de que la responsabilidad ministerial recae sobre los actos administrativos; la comisión no ha querido señalar más que la idea de responsabilidad; pero como ya ha dicho repetidas veces, no se detendrá en sostener palabras; puede suprimirse la frase por los actos administrativos» (*DSC, legislatura 1834-1835*, núm. 11 (6 de agosto de 1834), p. 49, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/).

⁷ La exposición del ministro continuaba: «Considero pues muy necesaria la creación de esos tribunales [...]. Los negocios en que se interesan por una parte el procomunal y por otra los individuos particulares, no pueden menos de resolverse por fórmulas más breves y distintas de las que se observan en los que solo tocan a estos últimos; y con placer preveo que no está distante la época, si la ilustración de V. E. no la considera ya llegada, en que todos reconozcan cuán absurdo es el pretender que sean juzgados de una misma manera intereses tan diversos» (*Exposición presentada a las Cortes generales del reino por el Secretario de Estado y del despacho del Ministerio del Interior, en conformidad de lo dispuesto en el artículo 36 del Estatuto Real, DSC, legislatura 1834-1835*, apéndice al núm. 17 (14 de agosto de 1834), p. 3, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/).

significando⁸. Para lo relativo a la suerte de este consejo, las dificultades que llevaba aparejado el intentar poner en planta un régimen de gobierno con una proyección tan «rompedora» rápidamente se solaparon con todos los problemas que acarrea el mantener las dinámicas institucionales que se arraigan desde su misma instauración⁹. Atendiendo, precisamente, a esas dos dinámicas medulares se ha dispuesto la estructura en dos capítulos de esta tercera –y última– sección. Así, mientras que el primero de ellos analizará, dicho a muy grandes rasgos, para qué lógicas de gobierno ajenas a las bondades de la «ciencia de la administración» siguió siendo útil un consejo heredero directo de las antiguas cámaras y sínodos; el segundo estudiará los problemas que encontró el nuevo cuerpo a la hora de preparar, entonces sí, la adaptación del discurso de la administración a un solar que en nada se parecía al francés de la restauración¹⁰.

⁸ Las líneas básicas de la historia política de las Cortes del Estatuto son bien conocidas y cuentan además con una obra muy reciente que las revisita: MONERRI MOLINA, Beatriz, *Las Cortes del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, Dykinson, 2019. Como ya ha sido destacado, la principal virtud del marco político que quedó consagrado con la promulgación del Estatuto estribaba en la gran flexibilidad que mostró a la hora de albergar en su seno maneras muy diversas de entender el sistema de gobierno representativo. Tres legislaturas –con una cesura revolucionaria entre medias– y gobiernos tan dispares como los de Martínez de la Rosa, el conde de Toreno, Mendizábal e Istúriz se sucedieron en los poco más de dos años de vida del Estatuto que también lo fueron de encarnizada guerra civil contra el pretendiente carlista. En la medida en la que muchos de los perfiles de esa conocidísima historia política y militar no entroncan con el desarrollo del Consejo Real, desde ahora se remite para todos esos extremos a la abundante historiografía, tanto liberal decimonónica como del siglos XX y XXI, que ha abordado el tema, de la que ya se ha ido dando cuenta en la mayor parte de los casos: CABALLERO, Fermín, *El Gobierno y las Cortes del Estatuto...*, cit.; ALCALÁ GALIANO, Antonio, *Historia de España*, tomo VII, Madrid, 1846; RICO Y AMAT, Juan, *Historia Política y Parlamentaria de España*, tomos II y III, Madrid, 1861; LAFUENTE, Modesto, *Historia General de España*, tomo XXIX, Madrid, 1866; PIRALA, Antonio, *Historia de la guerra civil...*, cit.; VILLARROYA, Joaquín Tomás, *El sistema político del Estatuto Real...*, cit.; NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, cit.; y PRO, Juan, *El Estatuto Real...*, cit.

⁹ El marqués de Valgornera, criticando los modos que caracterizaron la manera de enfocar la reforma institucional de la monarquía, fue tan ilustrativo como preciso para resumir la raíz de los problemas que empezaban a aflorar: «Las impresiones y huellas de muchos siglos no se borran con artículos de periódicos, ni con folletos ni aún con reales órdenes y manifiestos, por muy florido que sea el lenguaje y pomposas las promesas» (BALDRICH, Alberto Felipe, marqués de Valgornera, «Consejo de Estado», cit., pp. 113 y 114).

¹⁰ Ambas experiencias constitucionales solo tenían en común el que la Carta de 1814 también hubiera «olvidado» pronunciarse sobre el consejo y la sorprendente beligerancia de sus Cortes. El texto otorgado por Luis XVIII incorporaba una declaración de derechos civiles y políticos tan naturalizados por buena parte del liberalismo francés que era esta corriente la que no veía con buenos ojos la continuidad de un Consejo de Estado que con Napoleón había alcanzado las cotas más altas de desarrollo de la tan traída y llevada jurisdicción administrativa (LORENTE SARIÑENA, Marta, «Un día en la vida del centauro liberal (Libertad de los modernos vs. Jurisdicción administrativa en la Restauración francesa, 1814-1830)», en *Historia y Política*, 22, 2009, pp. 15-44).

CAPÍTULO V

EL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS

«[...] advertirán los Señores Ministros que la intervención del Consejo Real de España e Indias disminuye gravemente la responsabilidad de un Gobierno a quien falta el prestigio que da la costumbre y la antigüedad»

Juan Álvarez Guerra (1834)

1. SOBRE LA NECESIDAD DE UN NUEVO ESTUDIO INSTITUCIONAL

De entre los poquísimos estudios dedicados al nuevo consejo de la monarquía, uno ha destacado por encima del resto como referencia obligada y ampliamente citada: *El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)* de Fernando Arvizu y Galarraga¹. Un trabajo sumamente meritorio –atendidas sus circunstancias²– que, sin embargo, se antoja escaso para llenar un vacío historiográfico del

¹ Aunque es un artículo que ya he utilizado con anterioridad, conviene reproducir de nuevo la referencia íntegra: ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando, «El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», en *Actas del III Simposio de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares, IEA, 1974, pp. 382-408. El hecho de que el trabajo sea la única referencia bibliográfica con la que cuenta el fondo del Consejo Real de España e Indias del AGS en su página del Portal de Archivos Españoles (<http://pares.mcu.es/>) permite hacerse una buena idea del lugar de relevancia ocupado por este estudio en lo que a la imagen historiográfica de esta institución se refiere. No quiero dejar pasar la oportunidad de agradecer al profesor Arvizu la amabilidad que mostró al poner a mi disposición en la primavera del 2019 las fuentes con las que en su día elaboró ese artículo.

² Se trata de un trabajo de juventud –como ha reconocido su autor en alguna ocasión– que, muy apegado a las recomendaciones de quien fuera su maestro, constituyó su contribución a uno de esos célebres simposios de «Historia de la Administración» que compartieron historiadores del derecho y administrativistas al principio de la década de los setenta del siglo pasado. El propio Sánchez Bella reconocía implícitamente en la que fuera su contribución en el mismo volumen la influencia que había ejercido sobre su discípulo: «Lo más original (en los seis decretos del 24 de marzo) era la creación de un nuevo órgano técnico consultivo del Consejo de Ministros; el supremo órgano consultivo de la Administración sin facultades decisorias y, por supuesto, tampoco judiciales, que solo subsistirá hasta el 28 de septiembre de 1836 por considerar que era contrario a la Constitución de 1812, recién restaurada, por razones económicas. No es este el momento de estu-

que, qué duda cabe, no se puede responsabilizar a quien precisamente trató de paliar una laguna de semejantes características en la historiografía jurídica e institucional española. Sea como fuere, la centralidad alcanzada por el trabajo de Arvizu a la hora de fijar la imagen del Consejo Real recomienda arrancar este capítulo invirtiendo algún esfuerzo en deshacerla. Solo así se podrán señalar los problemas estructurales que la aquejan y con esto poner sobre la mesa las razones que justifican la necesidad de ofrecer un nuevo retrato del consejo conectado con el proceso de gestación que he estudiado hasta aquí. Advirtiendo por dónde comienzan los problemas se entenderá mejor a qué me refiero: la de Arvizu es una propuesta que, construida casi exclusivamente sobre documentación extraída de un único legajo –por más que este sea de los que concentran más información relevante del fondo³–, aportaba «la organización y fisonomía del Consejo Real de España e Indias tal como funcionó en su breve existencia de los años 1834 a 1836»⁴.

Nada más lejos de eso, el que el estudio de la corporación se basara en un solo legajo –cuando esta generó documentación para llenar las decenas de legajos que han llegado hasta hoy– es el menor de los problemas con el que nos podemos topar. Mucho más peliaguda era la manera en la que se había llegado a levantar esa imagen porque evidenciaba que no se acababa de identificar a qué se debía la existencia de la mayor parte de la documentación utilizada, ni se entendía por qué se hallaba localizada en ese apartado concreto de entre la correspondiente a la secretaría general del Consejo Real⁵.

En ese mismo sentido, el destacar esa lectura no demasiado densa de las fuentes no es baladí. Es precisamente esa circunstancia la que ayuda a revelar que «la organización y fisonomía» del Consejo Real que presenta el trabajo –y, por

diar su posible modelo español o francés, ni su régimen interno, objeto de un trabajo especial de uno de mis discípulos [Fernando Arvizu]» (SÁNCHEZ BELLA, Ismael, «La reforma de la administración central en 1834», cit., p. 675). Para una revisión crítica de los consensos historiográficos que reinaron en aquellos congresos y riegan ambos trabajos: MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «La historiografía de las instituciones administrativas en España (siglos XIX-XX)», en *ISTOR. Revista de historia internacional*, 16, 2004, pp. 91-112.

³ Me refiero al *AGS, CREI*, leg. 2 bis, aunque se puede circunscribir todavía más la referencia a la caja primera dentro de él y a la carpetilla «Antecedentes para la formación del Reglamento para el gobierno del Consejo Real de España e Indias» dentro de esta. De nuevo, la crítica no busca hacer mella en un trabajo que tiene el mérito de haber dado los primeros pasos en un terreno totalmente baldío cuando, además, no existía ni siquiera un inventario del fondo con el que orientarse (como se puede comprobar por las fechas, el Álvarez Pinedo, Francisco Javier, *Consejo Real de España e Indias*, código IDD AGS, CREI-01, Simancas, 1987, es posterior a la investigación del profesor Arvizu).

⁴ ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando, «El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», cit., p. 406.

⁵ Como el propio nombre de la carpetilla indicaba –«Antecedentes para la formación del Reglamento para el gobierno del Consejo Real de España e Indias»–, se trataba de un curioso expediente que contenía la documentación que había sido utilizada para elaborar un nuevo reglamento de gobierno del consejo (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

tanto, ha trascendido— se construyó sobre ciertas imprecisiones y algún que otro error de bulto. Tres son en esencia las disposiciones de las que Arvizu se servía para mostrar aspectos del consejo como su «régimen interno», su «composición y atribuciones», o su «funcionamiento» una vez analizadas unas «mal llamadas dudas»⁶: el reglamento de 9 de mayo de 1834 que ya se examinó en el capítulo anterior, una «instrucción para la ejecución del reglamento» y el «reglamento de 20 de diciembre de 1834»⁷. Pues bien, si el intento de hacer compatibles las disposiciones del reglamento fundacional con algunas de las contenidas en un segundo reglamento que nunca llegó a aprobarse forma parte de eso que he llamado «imprecisiones», lo que desde luego merece la etiqueta de los «errores de bulto» es el elevar a categoría de instrucción que regló toda la vida del consejo a un borrador de los varios que usó la sección de lo Interior para preparar sus observaciones al primer reglamento en el verano de 1834.

Un vistazo rápido de esa «Instrucción para la ejecución del Reglamento» basta para apreciar lo distinto que hubo de ser ese documento de los dos reglamentos del consejo. Desde un punto de vista formal, son muchos los elementos que apuntan en esa dirección. La «instrucción» es una minuta en la que son habituales los tachones y las adiciones marginales, pero, además, el papel que le da soporte lo diferencia de cualquier otro documento «oficial» para el gobierno interno del consejo. Se trata de papel sellado del año de 1829 que quien fue su más que probable autor, el consejero Justo José Banqueri, había reutilizado tras haberse encargado de perforarlo para evitar cualquier duda sobre su uso particular. Desde el punto de vista material, este texto articulado en 23 puntos, que comenzaba por la anotación del nombre del «señor Banqueri», se dedicaba a reproducir en muchos de ellos disposiciones ya contenidas en el reglamento de 9 de mayo, y, en otros, regulaba el modo de provisión de oficios eclesiásticos y judiciales en consejo pleno⁸. La pertenencia de su autor a la sección de lo Interior, la escasa utilidad del primer tipo de artículos y, sobre todo, la imposible puesta en prácti-

⁶ Los aspectos entrecomillados son solo algunos de los epígrafes en los que se estructura el trabajo (ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando, «El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», cit., p. 385). Las «mal llamadas dudas», en expresión también del autor, se encontraban recogidas, a su vez y dentro del mismo expediente, en otra carpetilla titulada: «Observaciones de las secciones sobre el Reglamento actual del Consejo Real» (AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1). Arvizu, que no las relaciona directamente con el proceso de elaboración de un nuevo reglamento, se confunde creyendo que las de la sección de lo Interior son en realidad de la sección de Estado y no advierte que el «Proyecto de Reglamento para gobierno del Consejo Real extendido por el señor Pelegrín» que obraba en el mismo expediente fue «extendido» por un consejero de la sección de Gracia y Justicia (AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1; y ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando, «El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», cit., p. 391).

⁷ En buena lógica, esos tres documentos se encontraban en el expediente que se usó para reformar el primero y acabó desembocando en el tercero (AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1).

⁸ AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1.

ca de unas atribuciones que nunca llegó a ejercer el Consejo Real permiten clasificar sin ningún género de dudas la pieza como mero borrador⁹.

No hace falta entrar en mayores profundidades para que la desconfianza en el retrato ayude a concluir que este no sirve para responder a las primeras preguntas que casi naturalmente surgen: ¿qué llevó a las secciones a realizar observaciones al primer reglamento? ¿Recogían estas observaciones muchos desencuentros en la forma de entender lo que el nuevo consejo debía ser? ¿Llegó a aplicarse el segundo reglamento pese a que el consejo careciera de la aprobación del gobierno para ello? Y, por último, ¿resisten las disposiciones contenidas en los reglamentos la comparación con la práctica institucional de una máquina que tuvo trabajando a varias decenas de consejeros, secretarios, oficiales, archiveros, porteros y escribientes para generar varias centenas de informes y consultas?

Parece claro que solo de la respuesta a esas y otras muchas preguntas podrá salir una nueva imagen del Consejo Real de España e Indias más apegada al contexto cambiante y conflictivo que no dejó de rodearlo. Y nada como conectar con los problemas que afloraron al final del capítulo cuarto en el diseño original de Martínez de la Rosa y Garelly para comenzar a reconstruirla.

2. ¿UN? CUERPO CONSULTIVO QUE NO DEBE CONSULTAR: «ATRIBUCIONES», «ORGANIZACIÓN ESENCIAL» Y «MODOS PRÁCTICOS»

2.1 *De las observaciones de las secciones al Reglamento del Consejo Real de 20 de diciembre de 1834*

Cuando una real orden de 13 de junio del ministerio de Hacienda y una remisión de varios negocios desde el Tribunal Supremo llevaron a las secciones del consejo a ensayar unas primeras observaciones al reglamento de 9 mayo no estaba en el horizonte del recién instituido sínodo redactar una nueva norma básica de gobierno interior¹⁰. Fueron los debates que en torno a ellas ocuparon al

⁹ Una vez más, no se busca aquí criticar las propias imprecisiones del trabajo, sino llamar la atención sobre el efecto que esa imagen ha tenido sobre los pocos trabajos posteriores que han requerido de un análisis institucional del consejo para llevar a cabo otros estudios más específicos. Y son ejemplo de esto: LOSA CONTRERAS, Carmen, «La Administración Consultiva en los inicios del Estado Liberal. El funcionamiento del Consejo Real de España e Indias. Sección de los Interior», cit., p. 460; MARTÍNEZ NAVAS, Isabel, «La sección de Indias del Consejo Real y las Juntas y Comisiones auxiliares en las Secretarías del Despacho», cit., p. 81; y LORENTE SARIÑENA, Marta, «La supresión de los Consejos y la creación del Real de España e Indias...», cit., p. 1117.

¹⁰ La incidencia de la real orden de 13 de junio (AGS, CREI, leg. 1, 7, 7) sobre el consejo ya se comprobó al final del capítulo IV y fue pareja a la que provocó que el Tribunal Supremo de España e Indias le remitiera sin pasar por la secretaría del despacho una serie de negocios gubernativos «que este tribunal creía no ser de su competencia y sí de la del Consejo Real» (AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1). Las dos dieron pie a sendas consultas que el consejo elevó en julio y sobre las

consejo pleno de forma ocasional, y a las secciones de manera mucho más habitual durante aquel verano de 1834, los que acabaron de convencer a toda la corporación de que las carencias que un primer reglamento tan raquítico como laxo dejaba al descubierto solo podrían ser solventadas con una reformulación que, de paso, diera solución a muchos de los problemas adicionales que habían ido apareciendo con su puesta en funcionamiento¹¹.

Así, el 25 de septiembre, justo después de que terminara la lectura y discusión de la exposición de la sección de lo Interior, el consejo acordó que una comisión nombrada al efecto se encargara «con presencia de ella, de las observaciones de las secciones y demás antecedentes» de la redacción de un nuevo «Reglamento para el gobierno del Consejo Real» que no vería la luz hasta el 20 de diciembre del mismo año¹².

que se tardó mucho tiempo en hacer recaer una resolución; y también ambas decidieron al consejo en su sesión del 19 de junio a pedir a las secciones que elaboraran las observaciones que consideraran oportunas para tener herramientas adicionales al primer reglamento con las que afrontar ese tipo de dificultades (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

¹¹ Las observaciones de la sección de Indias están fechadas el 25 de junio y fueron firmadas por su secretario, Andrés de Arango. Las de la sección de Marina son también de la misma fecha, pero están firmadas por su decano, Martín Fernández Navarrete. Las de Guerra no están ni firmadas ni fechadas y lo mismo ocurre con las de Hacienda. La exposición de la sección de lo Interior está firmada por todos sus individuos, menos por el decano, el 21 de agosto. No se han conservado, en el caso de que llegaran a existir, observaciones de las secciones de Estado y de Gracia y Justicia. Todas en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1.

¹² La comisión la formaron casi todos los individuos de la sección de lo Interior –Canga Argüelles fue el encargado de redactarlo–, varios de las de Indias, Hacienda, Marina y Guerra y alguno de la de Gracia y Justicia, como fue el caso de López Pelegrín. Este último llegaría a extender un «Proyecto de Reglamento para gobierno del Consejo Real» que no se conserva porque, como avisa la propia carpetilla que lo contuvo, fue entregado «al mismo señor en 18 de diciembre de 1834» y nunca devuelto (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). La otra contribución al expediente sobre «Antecedentes para la formación del Reglamento para el gobierno del Consejo Real de España e Indias» del que provienen todos estos documentos que localizo ya en esta segunda fase de redacción del nuevo reglamento es el «Oficio del Secretario de la Sección de Guerra [...] expresivo de ciertos puntos que habrían de tenerse presentes en favor de los individuos de la secretaría de dicha Sección, cuando se redacte el Reglamento del Consejo» de 20 de septiembre (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). De 20 de diciembre es la exposición que antecedió al nuevo reglamento y que estaba firmada por el Duque Presidente. Este segundo reglamento se halla reproducido en el apéndice 14. Las razones que estuvieron detrás de que nunca se llegara a aprobar por parte del Gobierno no dejan de ser meras elucubraciones. La que soy capaz de formular enlaza con la pérdida de estabilidad que vivió el ministerio de Martínez de la Rosa poco tiempo después de que este afirmara haber recibido el reglamento en la sesión del Estamento de procuradores en que se aprobó el presupuesto del consejo para el año 1835 (*DSC, legislatura 1834-1835*, núm. 104 (23-12-1834), p. 999, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/). Tras los sucesos de Correos de enero de 1834, su gobierno ya no volvería a recuperar el favor de la opinión pública y no mucho tiempo después fue sucedido al frente del Consejo de Ministros por quien entonces era ministro de Hacienda, el conde de Toreno (PIRALA, ANTONIO, *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, tomo II, 2.ª edición, Madrid, 1868, pp. 85-101). El Consejo Real quedaría incrustado en el sistema político del Estatuto sobreviviendo a sus inspiradores, pero sin conseguir nunca que sobre su segunda norma de gobierno interno recayera la

Pero prácticamente en ese acuerdo sobre la necesidad de redactar otro reglamento más detallado se agotaba el consenso al que eran capaces de llegar las siete secciones que componían el consejo. Las observaciones habían recogido un conjunto de planteamientos que resultaban, para algunos aspectos, muy difíciles de conciliar entre sí. Mientras que las secciones de Guerra, Hacienda y Marina ponían el foco, sobre todo, en elementos accesorios que buscaban aclarar más que replantear el modelo de consejo que esbozaba el primer reglamento –y había completado el real decreto de 29 de mayo–, las propuestas de las secciones de Indias y de lo Interior habían constituido verdaderas enmiendas a la totalidad del proyecto originario. Como la propia exposición de esta segunda comenzaba advirtiendo, el consejo tenía que resolver antes que nada aquellos «puntos que tocaban [...] a las atribuciones y organización esencial de este cuerpo», y solo después se podría atender a esos «modos prácticos de llevar las obligaciones del consejo» en los que se habían centrado el resto de secciones¹³.

En la medida en la que para mostrar cómo quedó configurado el consejo a partir de estos cuestionamientos internos es conveniente hacer un recorrido similar al que indicaba la sección de lo Interior, el orden de análisis de las nociones recogidas en las observaciones y el reglamento que aquí se va a seguir para presentar los caracteres definitorios del Consejo Real va a ser el mismo. De esta forma, se atenderá primero a los problemas de definición de esas «atribuciones y organización esencial» del cuerpo –nada mejor que saber cómo funcionaba la nueva corporación para poder responder a la pregunta sobre su propia esencia– y, solo a continuación, se examinará el reglamento de 20 de diciembre como lo que realmente fue, ese nuevo acuerdo de mínimos que sin

resolución real. Andado un poco más el tiempo, se formaron nuevas comisiones que tenían como objetivo llevar a cabo una reforma del consejo y su reglamento: por real orden de 19 de febrero de 1836 se nombró a Manuel José Quintana «presidente de la comisión para el examen del Reglamento del Consejo Real» y vocal de la misma a Antonio Alcalá Galiano; y por real orden del 3 de marzo vocales a Canga Argüelles y Joaquín Gómez Liaño (*AGS, CREI*, leg. 1, 7, 26 y 27). Alcalá Galiano había sido nombrado consejero de la sección de Marina por real decreto del 28 de noviembre de 1835, tomando posesión el 7 de diciembre, en reemplazo de Agustín Perales Sánchez (*AHN, Estado*, leg. 6404-1, 59). Gómez Liaño lo era de la sección de Guerra por real nombramiento del 2 de abril de 1835, tomando posesión el 11 del mismo mes, en reemplazo de Tomás González de Carvajal (*AHN, Estado*, leg. 6404-1, 51).

¹³ «Las dificultades que dieron ocasión a que se resolviese el Consejo a hacer una consulta a S. M. recayeron principalmente sobre puntos que tocaban más bien a las atribuciones y organización esencial de este cuerpo, que sobre los modos prácticos de llevar vuestras obligaciones. Si el conjunto de resoluciones que se tomaren sobre estos puntos se puede titular de reglamento, será el que S. M. misma manifestó en el artículo 11 del decreto de 24 de Marzo deber hacerse para dar al Consejo su completa organización. Pero ello es cierto, que solo después de tomadas dichas resoluciones, es cuando podrán regularizarse las prácticas de ejecución [...]» («Exposición de la Sección de lo Interior leída y discutida en consejo pleno y varias sesiones acordando en la última de 25 de septiembre [...]», en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

llegar nunca a ser aprobado por el gobierno es útil para observar la manera en que se sortearon muchos de los obstáculos con los que se encontró el consejo desde el principio.

2.2 «Igualdad de los modernos» vs. «Especialidad de los antiguos»: claves de una reformulación fallida

En la raíz del malestar que había llevado a las secciones de Indias (1) y de lo Interior (2) a levantar la voz frente al resto convivían altos intereses de Estado con otros más prosaicos. Sin que tenga sentido entrar aquí en una ponderación de intereses tan distintos, lo cierto es que la humillación que ambas creían sufrir con el sistema de asientos –y, en consecuencia, de voto– establecido en el reglamento fue sin duda uno de los principales motivos que las espoleó a dar la batalla para reformarlo desde el mismísimo inicio de las sesiones¹⁴.

(1) A juicio de la sección de lo Interior, había una clara incongruencia entre lo que disponía el artículo 6.º del real decreto de 24 de marzo¹⁵ y lo que había terminado concretando el «verdaderamente provisional» reglamento de 9 de mayo en su artículo 2.º Y esa discordancia tenía que ver con cómo se había distribuido el orden de los asientos –y, en sentido inverso, el del voto– en función de la colocación que ocupaban los diferentes «ministerios en la Guía de Forasteros»¹⁶. La sección continuaba:

«de donde resulta que las secciones de lo Interior y de Indias ocuparán siempre las colas de banda, y ninguno de sus individuos, por viejo y antiguo que sea puede llegar jamás a las honrosas sillas de cabecera, ni menos a suplir al Señor Presidente en sus funciones en caso de ausencia. Por la inver-

¹⁴ Recuérdese que, de entre los primeros pronunciamientos que adoptó el Consejo de Ministros con respecto al Consejo Real poco tiempo después de que se aprobara el reglamento, uno vino a tratar de rebajar la tensión entre secciones que a cuenta de los asientos ya se había desatado (*vid. supra* cap. IV, 2.2.3, p. 160). El Consejo de Ministros resolvía que estar a lo dispuesto en el reglamento no perjudicaba los derechos y exenciones de ninguno de los individuos del Consejo Real, lo que, como se comprobará a continuación, no podía estar más lejos de lo sostenido por estas dos secciones (*Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo IX (1833-1839), cit., pp. 211 y 212; y *AHN, Estado*, leg. 2827, 8).

¹⁵ «[...] todas las secciones serán iguales en consideración, así como todos los individuos del Consejo Real de España e Indias, sin más preferencias que la que diere a cada uno de ellos su antigüedad» («Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1; el subrayado proviene del original).

¹⁶ «Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1. En el reglamento de 20 de diciembre se consiguió arbitrar una solución, en cierto sentido, intermedia: «15.º La antigüedad de los Consejeros actuales se contará desde el día de la instalación del Consejo, siguiendo por esta vez el mismo orden de las respectivas Secretarías del Despacho y en lo sucesivo por las fechas de sus nombramientos» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). Las únicas actas del consejo pleno que se conservan, localizadas en *AGI, Ultramar*, leg. 803 y correspondientes al año de 1836, no permiten comprobar si llegó a aplicarse este artículo.

sa, el individuo más moderno entre los presentes de la Sección de Indias, aunque su antigüedad la tenga muy adelante en la lista general de sus compañeros, habrá de abrir siempre la votación perdiendo la ventaja de dar su dictamen después de haber oído los ya abiertos y fundados de todos los demás. Una y otra desventaja, que puede calificarse de humillación, fuerza una novedad de que no hay ejemplo en los Consejos Suprimidos, ni en otro cuerpo político ni judicial de esta Monarquía; y destruirá en su base la organización dada por S. M. al nuestro»¹⁷.

Más allá de las razones evidentes que una sección que partía del penúltimo lugar del escalafón tenía para rechazar ese orden en la composición del consejo pleno, los argumentos que utilizó la sección de lo Interior son muy útiles para introducir uno de los primeros principios que blandieron aquellos que no consideraban que el retrato del consejo estuviera completado con ese reglamento «verdaderamente provisional». Este pasaba por oponerse a muchas de las dinámicas heredadas de los antiguos consejos –que en ese contexto, si acaso, se habían incrementado– apelando a una idea de igualdad entre los «nuevos individuos» y las «nuevas secciones» que, a su modo de ver, se hallaba detrás del real decreto que había instaurado el consejo. El decano de la sección de lo Interior, en una nota fechada el 12 de julio y que –como el resto de su sección– preparó como borrador para la elaboración de la exposición, se refería en estos términos a la necesidad de sobreponerse sobre las fuertes herencias:

«El Consejo debe aprovecharse de la oportunidad de ser una corporación nueva, para no [...] sujetarse a las practicas embarazosas de otras corporaciones [...]; cuando estas prácticas no contribuyan al más acertado [...] servicio que el Consejo pueda prestar al Gobierno [...] // Tengamos muy presente que ni somos Consejo de Estado, ni somos Consejo y Cámara de Castilla, de Indias, de Hacienda, ni de Guerra»¹⁸.

¹⁷ «Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1. En el reglamento de 20 de diciembre se consiguió arbitrar una solución, en cierto sentido, intermedia: «15.º = La antigüedad de los Consejeros actuales se contará desde el día de la instalación del Consejo, siguiendo por esta vez el mismo orden de las respectivas Secretarías del Despacho y en lo sucesivo por las fechas de sus nombramientos» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). Las únicas actas del consejo pleno que se conservan, localizadas en *AGI, Ultramar*, leg. 803 y correspondientes al año de 1836, no permiten comprobar si llegó a aplicarse este artículo.

¹⁸ *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1. Puede llamar la atención que Álvarez Guerra contribuyera con un largo borrador a la discusión de una exposición que luego no llegaría a firmar, pero soy capaz de formular una posible explicación a esto. La construyo sobre el párrafo que la exposición de la sección, presumiblemente escrita por Canga Argüelles como luego lo sería el reglamento, dedicaba a los decanatos: «Lo mismo sucedería (que se destruiría en su base la organización del consejo) si de cualquier modo se considerase el Decanato de las secciones como un Empleo distinto del de ser Ministro de este Consejo y al que se pudiese llegar de otro modo que por la antigüedad del nombramiento [...] en nuestra lengua esta voz no tiene otro significado que el de la antigüedad en el Cuerpo de que se habla [...] sería bien doloroso para el Magistrado que por sus años de servicio en tan elevada categoría llegara a ocupar el primer número entre sus compañeros, el verse presidido por otro más moderno y acaso por un extraño del cuerpo mismo» («Exposición de la

Solo en este mismo sentido cabe interpretar muchas de las propuestas que introdujo en el debate la sección de lo Interior, contando con un respaldo desigual por parte del resto de secciones. Esta sección buscaba desactivar la reproducción de lógicas corporativas en el seno de un consejo que corría el riesgo de quedar cristalizado en un «cuerpo con siete cabezas»¹⁹. Y nada como introducir un uniforme común que sustituyera a los muy diversos que los ministros de los antiguos consejos seguían luciendo se presentaba tan útil para esos fines:

«[...] no puede menos de considerarse como una anomalía digna de hacerse desaparecer el no haberse dado desde luego un uniforme a sus individuos, ni señaladoseles la distinción o rango que haya de haberles. Para este Consejo se han elegido sujetos ya acreditados y envejecidos en otras Carreras; lo cual da a entender bien claramente el alto aprecio que S. M. hace de esta institución; y por el principio mismo de igualdad decretada entre sus ministros, disuena mucho la grande variedad de trajes con que nos presentamos; indicando los unos mayor y los otros menor tratamiento al que tenemos, y quedando sin distinción alguna varios en quienes las vicisitudes de los tiempos pasados interrumpieron u ofuscaron su carrera»²⁰.

El mismo razonamiento la llevaba a reclamar que muchas de las atribuciones que la sección de Gracia y Justicia había heredado en exclusiva de los antiguos consejos y cámaras pasaran a desempeñarse por el «consejo entero». Sin dar grandes rodeos, la sección de lo Interior expresaba las serias dudas que le merecía el hecho de que se hubiera asociado a la sección de Gracia y Justicia un gran número

Sección de lo Interior [...]», en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). Para completar la elucubración no hay más que recordar que Álvarez Guerra llegó al decanato de la sección para sustituir a Moscoso de Altamira semanas después de haber sido nombrado Canga Argüelles, y tener presente que este segundo seguiría protestando cada nombramiento de decano que no se adaptó a esas pautas. A este último respecto, el 25 de junio de 1835, Canga Argüelles elevó a S. M. por medio del Duque Presidente una representación en la que protestaba por el nombramiento de Diego Medrano como nuevo decano (*AGS, CREI*, leg. 1, 2, 8).

¹⁹ La expresión proviene del borrador que elaboró Canga Argüelles para la discusión en la sección de lo Interior (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). La sección de Marina también criticaba algunas de las prácticas recogidas en el reglamento advirtiendo de que «de seguir el sistema actual, puede decirse que existen siete consejos cuando S. M. no instituyó más que uno dividido en siete secciones» («Observaciones de la Sección de Marina» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

²⁰ «Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1. Uno de los que más había incidido en esa idea en las sesiones de discusión de la memoria de lo Interior había sido Álvarez Guerra. Este se sumaba a la propuesta de contar con un uniforme común que había lanzado González Arnao: «Para que ni la ropa siquiera influya en la tendencia, que es natural, de considerarnos como individuos de aquellas corporaciones cuyos cargos desempeñamos: cuando nosotros, lo repito, ni somos Consejeros de Estado, ni Camaristas de Castilla o de Indias aunque ejerzamos sus funciones, aunque tengamos su tratamiento. Sin ser aquello, somos más: somos el cuerpo que tiene la confianza del Gobierno para ilustrarlo en (ilegible) los puntos en que no tiene opinión formada» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). Esta pretensión del uniforme también llegó a recogerse en el reglamento de 20 de diciembre: «9.º Usarán el uniforme que S. M. tenga a bien designarles» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

de atribuciones cuando lo único que le reconocía el real decreto de 24 de marzo era tener aneja la cancillería. Como detallaba la sección analizando la atribución relativa a la expedición de títulos, «la aposición del sello real de Cancillería» no era más que el último de los pasos a dar en un largo proceso en el que lo que se buscaba era dotar de la más alta solemnidad al documento expedido. Por eso mismo, porque lo que se buscaba era otorgar la más alta solemnidad, por ejemplo, en reales nombramientos «[...] nada más natural y consiguiente p(odía) haber que fijar su despacho en la Secretaría general del Consejo entero».

Pero la sección iba todavía más allá en su empeño por «encontrar» el sentido original del real decreto de 24 de marzo para conectarlo con el reforzamiento del consejo como institución:

«Es de notar que aun confiada a la sección la Cancillería, nada se opone a que el despacho sea a nombre del Consejo y por su Secretaría general; antes bien, el hacerse así fuera muy consiguiente a la idea fundamental de la organización, que fue la de formar un Cuerpo solo, dividido en Secciones, que en el lenguaje antiguo diríamos Salas, mas no otros tantos Cuerpos como Secciones. En el Reglamento mismo de 9 de mayo se sintió esta verdad, cuando en su artículo 14 se aplicaron los derechos de Cancillería, no a los gastos de la Sección encargada, sino a los generales del Consejo y de todas sus Secretarías»²¹.

En efecto, proponer por ternas «los empleos de cierta clase o jerarquía» de todos los ramos de la monarquía, así como expedir sus títulos, eran funciones de administración que iban a conservar mucho mejor las características de «solemnidad» y «decoro» que les eran propias si se adscribían a todo el consejo y no a una única sección. De hecho, la sección de lo Interior no entraba en si el proceso de dotar de legitimidad a los documentos o el de proceder a la propuesta de magistrados y otros oficios civiles y eclesiásticos era algo que debía seguir haciéndose por los medios tradicionales, por eso, justamente, dejaba a determinación del «gobierno superior si deben permanecer o alterarse las formas o casos [...]». Sin embargo, en lo que sí ponía más énfasis era en señalar que de una manera u otra aquello era «una parte activa de Administración» y como tal debía ser ejercida por todo el cuerpo para evitar desnivelar «la igualdad de rango y consideración que S. M. ha(bía) querido dar a todos los Ministros y Secciones del Consejo Real»²². En resumidas cuentas, la propuesta de los consejeros de lo Interior volvía a apuntar hacia la mejora del *status* de todo el cuerpo al impregnar su argumentario con un principio *inconfesado* de centralización que ya contaba con muy buena acogida.

En una línea también muy similar, la sección explicaba que si algún cuerpo debía recoger lo que quedaba de la función por la que los antiguos consejos pu-

²¹ Todo en «Exposición de la Sección de lo Interior [...]», *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1.

²² De nuevo, todo en «Exposición de la Sección de lo Interior [...]», *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1.

blicaban reales cédulas y ordenanzas, ese era el Consejo Real como consecuencia de la «muy noble y muy alta categoría en que se le había colocado»²³. Sin dejar de ser conscientes de que se trataba de una atribución que necesitaba de adaptación en tiempos ya parlamentarios, nada impedía, apuntaban en la sección, que se estableciera un registro general a cargo del consejo «al modo que se hac(ía) en Francia con el *Bulletin des Lois et Decrets*»²⁴. Solo así se podría garantizar que la intervención, forma y sello del consejo fueran conocidos y apreciados a la hora de publicar las ordenanzas y reales decretos sujetos a la gran solemnidad que les correspondía en todo el «Reyno»²⁵.

(2) Por su parte, la oposición de la sección de Indias, aunque también surgía de no conformarse con la imagen del consejo proyectada por el primer reglamento y la «mejora» para la sección de Gracia y Justicia del real decreto de 29 de mayo, discurría por unos cauces bien distintos a los destinados a fortalecer el cuerpo único a partir de la igualdad de sus miembros²⁶. Más bien al contrario, la

²³ Eso sí, la sección reconocía que, si en eso se concretaba la real voluntad, era «indispensable que un Real decreto lo orden[ara] y que ese decreto se publi[car]a para que const[ara] a todos cual e[ra] la facultad o atribución que en esa materia cab(ía) al Consejo Real» («Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). La facultad o atribución que sobrevolaba la cabeza de los consejeros de lo Interior era esa tan difícil de determinar y calificar a la que está dedicada la obra: Cabrera Bosch, María Isabel, *El Consejo Real de Castilla y la Ley*, cit. Con estas dudas la definían en la sección: «Sabemos que en tanto se expedían las Reales Cédulas por los antiguos Consejos, por cuanto les estaba dada más o menos parte en la legislación y en la promulgación de las Leyes y Reales Decretos» («Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

²⁴ Así lo señalaba González Arnao en el borrador con el que concurrió a la discusión de la sección: «Las cédulas eran una manera de dar leyes. Ahora no parece haber otro modo de publicar leyes que el que se establezca para las que toca votar a las Cortes. Los Reales decretos los publican y circulan los ministros. Bueno sería establecer un registro general de uno y otro, que estuviese a cargo del Consejo Real en su Secretaría general y que por él se hiciese la publicación oficial, al modo que se hace en Francia con el *Bulletin des Lois et Decrets*. Si esto no se hace así, no sé de dónde viene al Consejo Real la ocupación y las facultades de expedir Cédulas Reales» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

²⁵ «Ahora en virtud del Estatuto Real las Leyes se forman y sancionan de otro modo, y nada ha decretado todavía de su promulgación; mas no sería de extrañar que S. M. quisiese que algo de esto pasase por el Consejo Real» («Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

²⁶ No obstante esto, el rechazo al sistema de distribución de asientos y votos que consagró el reglamento de 9 mayo sí que siguió en las observaciones de la sección de Indias pautas muy similares a las contenidas en la exposición de la sección de lo Interior: «[...] si se considerase esta misma antigüedad colectivamente por secciones según el orden de sus asientos por el lugar que tienen los respectivos Ministerios sucederá que la sección de Indias será siempre la más moderna; y en todos los negocios la primera a dar principio a las votaciones comenzando por el individuo de ella elegido por el Ministerio que ocupa el último puesto en la escala ministerial [...]. De esta manera podría acaecer, por las vicisitudes de los tiempos, que siendo todos los individuos de la sección de Indias más antiguos por su nombramiento que los de las demás secciones quedarán sometidos constantemente a la ley invariable de los más modernos». De hecho, la sección de Indias iba un poco más allá y reproducía cómo debía quedar redactado el artículo 2.º del reglamento: «El orden de asientos en Consejo pleno será por secciones, cada una con su Decano a la cabeza, comen-

actitud de la sección de Indias fue siempre la de quien no comprendía cómo no era reconocida su especialidad y, solo por eso, cargaba contra la situación de la sección de Gracia y Justicia:

«Todos los negocios que eran del privativo conocimiento de la Sala de gobierno del extinguido Consejo, parece que deben serlo ahora de la Sección de Indias [...]. En todos los negocios en que el Consejo de Indias nombraba expedir Cédulas, títulos y cartas para aquellas provincias, parece que podrá continuar haciéndolo la Sección, si el Gobierno no juzga ser mejor ejecutarlo por sí [...]. Por último, la sección con el deseo del acierto y prescindiendo de cualquiera otra consideración menos noble, no cree que puede dejar de llamar la atención del Gobierno hacia el Real decreto de 29 de Mayo acerca de las atribuciones de la Sección de Gracia y Justicia, en cuanto lo entiende poco conforme con el de 24 de Marzo, porque saca de su propio centro los asuntos de mayor consideración, y que siempre estuvieron a cargo del Consejo y de la Cámara de Indias, con total separación de los Consejos de la Península»²⁷.

Y la cuestión es que, al menos en aquellos primeros momentos, algo de razón llevaban los consejeros de Indias²⁸. Me explico: a diferencia de lo que ocurría con la sección de lo Interior, las observaciones de la de Indias no provenían de un esfuerzo por reinterpretar las herencias de los antiguos consejos para, beneficiar-

zando por la derecha del Presidente del Consejo en el orden con que se nombran las respectivas Secretarías del Despacho. La votación empezará por la Sección en que se hubiere radicado el negocio y esencialmente la pertenezca por la materia en que verse; siendo el primero a votar en dicha Sección el último individuo de ella según el tenor de la Real orden de 20 de abril de este año; siguiendo después las demás en escala ascendente como se hallan denotados en dicha Real orden, hasta que concluya el Decano, que debe reputarse por el más antiguo de la Sección. Esta regla deberá entenderse con las personas que ahora componen las Secciones; pero en lo sucesivo, cuando entren otras a reemplazarlas, votarán las primeras, como de nombramiento más moderno» («Explicaciones y ampliación que convendrá hacer en el Reglamento [...] por la sección de Indias en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

²⁷ «Observaciones generales de la sección de Indias» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1. Aunque no de manera tan contundente, la «anomalía» que suponían las atribuciones especiales depositadas en la sección de Gracia y Justicia también fue denunciada por otras secciones. Así, la sección de Guerra recordaba que lo más recomendable era que «[...] dichas atribuciones correspondiesen al Consejo pleno, despachándose estos negocios por la secretaría general, a fin de evitar que una parte del Consejo tenga facultades de que carece el todo de él, y hacer que las secciones y sus secretarías sean en todo iguales» («Observaciones que presenta la Sección de Guerra acerca del Reglamento [...], y que podrán tenerse presentes para su modificación» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). Por su lado, la sección de Hacienda no veía problemas en recomendar determinadas actuaciones que se salían de las atribuciones centrales del consejo «pues aunque sea esto una anomalía, la hay ya en lo que ejecuta la sección de Gracia y Justicia» («Observaciones de la Sección de Hacienda a algunos artículos del Reglamento» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

²⁸ Una visión más crítica de las intenciones de los ministros de Indias en LORENTE SARIÑENA, Marta, «La supresión de los Consejos y la creación del Real de España e Indias...», cit., pp. 1114-1117. Y otra todavía más comprensiva de la franqueza de sus posturas en MARTINEZ NAVAS, Isabel, «La sección de Indias del Consejo Real y las Juntas y Comisiones auxiliares en las Secretarías del Despacho», cit., pp. 81-86.

do con ello la posición del consejo, darles cabida en un nuevo régimen político. Las demandas de modos especiales en el caso de la sección de Indias estaban preñadas de un condicionante fáctico motivado, a mi juicio, por la poca atención que el gobierno había prestado a la reconfiguración institucional de todo el ramo ultramarino. Tanto era así que, cubriendo atribuciones muy dispares, durante buena parte del verano de 1834 la sección de Indias efectivamente sucedió a la sala de gobierno y a la cámara del Consejo de Indias.

Las secretarías del extinguido Consejo de Indias no habían cesado aún en su actividad cuando encontraron en la sección de Indias la última instancia perfecta para terminar de despachar algunos de los negocios puestos ya en estado de resolución²⁹. No hay más que echar un vistazo a la última documentación tramitada en

²⁹ La sección de Indias había comenzado a funcionar a finales de primavera sin que desde los ministerios se hubiera ayudado a completar la planta de la secretaría que debía darle el sustento documental. Por eso, hasta bien avanzado el verano, la sección estuvo despachando negocios que le llegaban de las secretarías del extinguido Consejo de Indias, y este hecho se dejó notar en la propuesta de planta de su secretaría que la sección tuvo que elevar al gobierno al menos en dos ocasiones: «Convencida esta Sección de que de la elección de oficiales instruidos en el manejo de los negocios de su atribución, depende en gran parte su pronto y buen despacho, tomó desde luego informes de la aptitud, laboriosidad, conocimientos y honradez de los individuos de las dos suprimidas Secretarías del Consejo y Cámara de Indias entre quienes poder designar los cuatro señalados por reglamento a la de mi cargo, a fin de que ocupando interinamente estas plazas, se continuase el despacho de los negocios con la regularidad que S. M. apetece; y asegurada de concurrir aquellas y otras buenas circunstancias en D. Manuel Castillo de Albornoz, D. Gregorio Vicente Gil, D. Antonio Mariano Clemente y D. José Manuel Montero, los propuso a S. M. en 5 junio último por el Ministerio del cargo de V. E. para desempeñar en propiedad los referidos destinos en el mismo orden que van nominados. Mas como hasta ahora no ha recaído Real resolución, y durante el tiempo transcurrido, se dignó S. M. agraciarse a D. Manuel Carrillo de Albornoz con plaza de oficial de la Secretaría del Estamento de Próceres del Reyno, cree la Sección oportuno, en obsequio del mejor servicio, renovar dicha propuesta del modo que sigue: D. Gregorio Vicente Gil oficial 1.º, D. Antonio Mariano Clemente oficial 2.º, D. José Manuel Montero oficial 3.º y D. Juan Pedro Morales oficial 4.º [...]» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 71). Hasta el 23 de agosto no recayó real resolución sobre una propuesta muy similar a la segunda que elevó la sección, y que contenía también la «Lista de los individuos de las extinguidas Secretarías del Perú y Nueva España que quedan cesantes de resultas de la supresión del Consejo y Cámara de Indias, después de entresacados los que han sido propuestos para la Sección de Indias del Consejo Real» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 71). La propuesta que finalmente fue aprobada no contaba con Gregorio Vicente Gil como oficial 1.º por habersele concedido una jubilación muy beneficiosa: «[...] se le declare como caso de excepción del Real decreto de 3 de Abril de 1828 sobre jubilaciones, el goce de 12000 reales y concederle al mismo tiempo los honores de Secretario de V. M. libres de media anata, como anejos a la mayoría que por habilitación ha estado desempeñando hasta su jubilación en la Secretaría de la Sección de Indias del Consejo Real. La Sección informa ventajosamente sobre los méritos y circunstancias de Gil considerándole acreedor a la gracia que solicita. Y yo tengo la honra de proponer a V. M. se digne concedérsela» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 80). Así las cosas, la planta con la que finalmente comenzó a funcionar la secretaría de la sección de Indias estuvo compuesta por Antonio Mariano Clemente como oficial 1.º, José Manuel Montero como 2.º, Antonio de la Escosura y Hevia (y esta era la novedad –su nombramiento en *AHN, Estado*, leg. 2827, 78–) como 3.º y Juan Pedro Morales como 4.º La planta de la secretaría se completaba con «D. Fernando Martínez Huete como oficial del archivo y D. Francisco Javier Amestoy que era oficial en propiedad de la Secretaría del Consejo

la secretaría de la Nueva España, o a las primeras listas de expedientes despachados por la sección, para comprobar esa circunstancia que he apuntado³⁰. La sección expidió reales títulos³¹, confirmaciones de oficios vendibles y renunciables³², e,

y Cámara de Indias, escribiente 1.º, D. Leodegario Guaza Paez que era oficial de expedientes en la Secretaría de Nueva España, escribiente 2.º Portero Marcos de Orive, que desde hace muchos años lo era de las dos Secretarías del Perú y Nueva España» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 71).

³⁰ Localizadas en *AGI, Ultramar*, leg. 788 y en *AGS, CREI*, leg. 30, respectivamente.

³¹ Ejemplo de ello es el expediente sobre expedición de la «gracia de honores de Intendente de ejército y Real Hacienda» que se conserva en *AGI, Ultramar*, leg. 788, 33. El real decreto que dio origen a la expedición del título disponía justo antes de la rúbrica de la regente: «Tendrase entendido en el Consejo Real de España e Indias, y se le expedirá el título correspondiente. Aranjuez 9 de junio de 1834». Y estaba dirigido directamente al Duque Presidente. Ya en el consejo, en la sesión del 28 de junio de la sección, se publicó y se mandó cumplir la real voluntad a imagen y semejanza de cómo se practicaba en el suprimido Consejo y Cámara de Indias. En el mismo sentido se dio comunicación el 2 de julio al comisario de media annata. Por certificación de León Gil Muñoz, Contador general de Valores del reino, se sabe hoy que esa gracia no tuvo que satisfacer media annata porque estaban revelados de ella los títulos de su clase además de que ese agraciado en concreto ya había satisfecho la de honores de Intendente de provincia en 1830. También se conserva la minuta del propio título visiblemente adaptada con respecto a los expedidos en tiempos del Consejo de Indias: «Doña Isabel II por la gracia de Dios Reina de Castilla [...] y haciendo se os guarden todas las distinciones, gracias, mercedes, libertades, preeminencias, prerrogativas y excepciones que os correspondan. [...] De este despacho se tomará razón en la Contaduría general de (añadido: valores y) la distribución de mi Real Hacienda y en la de mi Consejo de Indias en la de la América meridional, dentro de dos meses de su data expresándose por la primera quedar satisfecho lo correspondiente al derecho de la media annata, si por estos honores la debierais satisfacer; sin cuyos requisitos será nula y de ningún valor ni efecto esta gracia».

³² La expedición del título de confirmación de oficios vendibles y renunciables como podían ser el de «Regidor» o el de «Escribano público o de Hacienda» era el proceso por el que se llevaba a cabo el control letrado en el consejo de la operación que había tenido lugar en Indias. Tras la caducidad, creación o conversión del oficio, la intendencia le fijaba un valor, lo sacaba a pública subasta y rematándolo en el mayor postor —previa calificación de su idoneidad y circunstancias— aseguraba su pago a plazos en las cajas reales, más la media annata y el 18% de conducción a España. En ese punto se le expedía un título interino por el gobernador o por el propio intendente para proceder al juramento, toma de posesión y ejercicio «con calidad de obtener en cierto término la competente Real confirmación». Y ahí entraba la intervención del Consejo de Indias, una vez remitido el expediente, era rubricado al margen por el presidente o gobernador del consejo y por el ministro que, de entre los togados y por turnos, había tenido que examinarlo; y si no despertaba dudas que requiriesen la intervención del fiscal o la contaduría, se extendía el acuerdo, se ponía la media firma y se terminaba expidiendo. A «la Secretaría de Nueva España habilitada para el curso y expedición de los negocios del Consejo y Cámara de Indias extinguidos» se le debe hoy la explicación pormenorizada de ese interesante proceso. Esta secretaría la recogía para que la nueva sección, conociendo los detalles que acompañaban la instrucción de este tipo de expedientes, se pronunciara sobre la forma en que debía darse resolución en el nuevo consejo a «esa clase de negocios». Pero no acababan ahí las dudas sobre las que se tenía que pronunciar la sección. También había que adaptar la práctica de expedición de los títulos y de las reales cédulas, y, para eso, dando previamente por descontado que también tocaba a la sección ejecutarlo, si se consultó al ministerio de Estado. El problema estaba en determinar cómo había que dirigir el título o la cédula a la firma de S. M. porque las prácticas seguidas para ello en la Cámara de Castilla, el Consejo de Estado constitucional y el Consejo de Indias diferían. En este sentido, la sección exponía: «Por el mismo orden expedía el Consejo las Reales Confirmaciones de oficios vendibles y renunciables y otros títulos del resorte del Ministerio de Hacienda de Indias, firmándolos también al dorso el gobernador o Presidente y dos Consejeros en

incluso, llegó a circular reales cédulas³³ antes de recibir una real resolución del ministerio de Gracia y Justicia el 31 de octubre llamándola a atenerse «al carácter y atribuciones» que le había asignado el real decreto de 24 de marzo y que no pasaban la esfera de puramente consultivas³⁴.

Muy poco tiempo después, el 20 de diciembre, veía la luz el segundo reglamento del consejo. En sus 7 capítulos y 98 artículos solo una disposición –la 61.^a– recogía una atribución que se salía de esa muy difusa esfera de lo pura-

vez de los Camaristas o estos como Ministros del Consejo. = La sección a la que corresponde librar tales confirmaciones y títulos que eran propios del extinguido Consejo de Indias por la atribución de la Real Hacienda ha acordado enterar a V. E. de la referida costumbre; y que le parece puede continuar su observancia, sustituyendo a la firma del Gobernador de aquel Tribunal suprimido la del Presidente del Consejo Real de España e Indias, y a las de los dos Consejeros las de dos vocales de la misma sección, estampadas las tres en una línea, no al dorso sino sobre el pie de la plana que ha de llevar la Real Estampilla. Sírvasse V. E. llevarlo a la soberana consideración de S. M. la Reyna Gobernadora para la providencia que fuese más de su agrado» (todo el expediente en *AGI, Ultramar*, leg. 788, 26). Por real orden de 13 de julio, publicada y acordado su cumplimiento en la sección de Indias, el ministerio de Estado confirmaba, aunque añadiendo la conocida cláusula del «por ahora», la forma propuesta por esa sección («Índice de los expedientes despachados por la Sección de Indias el 19 de Julio de 1834» en *AGS, CREI*, leg. 30).

³³ La circulación de reales cédulas fue la atribución que más dudas despertó en la sección desde el principio. De hecho, en los poco habituales casos que he podido comprobar, la circulación siempre partió de la iniciativa de alguna otra autoridad que reclamaba ese ejercicio. Así ocurrió, por ejemplo, cuando el intendente de la Habana solicitó en reiteradas ocasiones que se circulara mediante real cédula el decreto por el que se había establecido el ministerio de Fomento (*AGI, Ultramar*, 788, 18), o cuando por real orden de la secretaría de Gracia y Justicia de Indias de 9 de junio se comunicó que el Consejo de Gobierno «creía que no debía haber inconveniente en que se expidiesen las Reales Cédulas para la derogación de las leyes 4.^a y 5.^a título 14 libro 5 de la recopilación de Indias, acordada en Consejo de Ministros del señor don Fernando VII en 28 de Junio de 1833, y cuyo decreto fue rubricado por S. M. la Reina Gobernadora en 24 de octubre del mismo año» (*AGS, CREI*, leg. 21).

³⁴ La real orden de 31 de octubre del ministerio de Gracia y Justicia cerró una primera etapa de funcionamiento de la sección de Indias en la que no había dejado de recibir desde los diferentes ministerios resoluciones totalmente contradictorias con ese último pronunciamiento. Durante meses, los consejeros de Indias habían visto confirmadas sus atribuciones por reales órdenes provenientes del ministerio de Estado y del de Hacienda y, por eso, la comunicación del ministerio de Garelly, aunque consiguió detener para siempre ese funcionamiento entonces considerado improcedente, no consiguió frenar las protestas de una sección que nunca dejaría de reivindicar lo que consideraba como sus legítimas atribuciones. Ejemplo de esto fue, verbigracia, la consulta que elevó directamente a S. M. el 7 de marzo de 1835 (*AGS, CREI*, leg. 21). Sin embargo, la confirmación de que con este pronunciamiento del ministerio de Gracia y Justicia se le cerraban definitivamente las puertas de la ampliación de atribuciones la recibió la sección de Indias con una real orden del ministerio de Hacienda del 7 de noviembre. Esa secretaría del despacho, que no mucho antes había estado solicitando de la sección la expedición de títulos y confirmaciones, le pedía en aquella ocasión que le remitiera copias de los títulos de «Intendente de Provincia, Intendente honorario de Provincia, Contador Mayor decano del Tribunal de Cuentas, Contador Mayor honorario del Tribunal de Cuentas, Ministro Contador de las Reales Cajas, Ministro Oficial Real de las Cajas Reales, Contador Ordenador del Tribunal de Cuentas, Tesorero de ejército y Real Hacienda, Intendente honorario de ejército y Real Hacienda y Contador de ejército honorario que se expedían por el extinguido Consejo de Indias y la sección de Indias del Consejo Real» para proceder, a todas luces, a la tramitación de los mismos por sus propias vías (*AGI, Ultramar*, leg. 788, 22).

mente consultivo. Se trataba del único precepto que se había decidido censurar una vez terminado el proyecto, y aparecía así dispuesto:

«Con el objeto de dar a las Secciones la unidad e igualdad entre sí que previene el decreto de institución del Consejo, consultará este a S. M. al remitir el proyecto de reglamento lo conveniente que sería que las propuestas para piezas eclesiásticas y destinos de magistratura cometidas hoy a la Sección de Gracia y Justicia por Decreto de 29 de Mayo último se hiciesen por el Consejo»³⁵.

En definitiva, las dos únicas secciones que se habían atrevido a desafiar los imprecisos márgenes con los que el reglamento había reducido las atribuciones del consejo –y con ellas su propia definición– encontraron tanto en algunos ministerios como en las otras secciones las principales trabas para lograr sus objetivos. Descartadas por activa o por pasiva todas sus propuestas de replanteamiento, qué duda cabe de que solo quedó espacio para configurar el consejo a partir de esa función pura o meramente consultiva, núcleo indiscutido de todo aquello a lo que podía aspirar el Consejo Real.

2.3 *De lo pura o meramente consultivo: elementos definitorios del procedimiento consultivo moderno*

Que la actividad pura o meramente consultiva fuera la única que, visto lo visto, podía desarrollar el consejo no simplificaba demasiado su puesta en funcionamiento. Por una serie de referencias vaporosas, el reglamento de 9 de mayo había presentado como unidades básicas para el ejercicio de esta atribución a las secciones y al consejo pleno, dotándolas de unos instrumentos o herramientas tan generales como vacíos, a saber: los acuerdos y el dictamen³⁶. No es de extrañar, en consecuencia, que las secciones dedicaran la mayor parte de sus observaciones a paliar unas carencias que a todas luces bloqueaban el engranaje de una corporación que todavía no tenía bien delimitadas sus piezas fundamentales. Estaba por materializar la traducción institucional que cabía dar a la atribución enunciada, y de cómo se hiciera dependería mucho de lo que el consejo podría llegar a ser.

³⁵ AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1; el tachado proviene de la minuta original. En realidad, había dos preceptos más en el reglamento que evidenciaban que no se había aceptado del todo la visión impuesta por el ministerio de Gracia y Justicia, pero no hacían referencia directamente al ejercicio de una atribución diferenciada: «20.º La cancillería estará unida a la secretaría general del Consejo. 21.º Se cobrarán los derechos hasta aquí establecidos o que se establezcan por la expedición de los Títulos y Despachos los que ingresarán en Tesorería general» (AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1).

³⁶ Los artículos del reglamento de 9 de mayo relativos a estas cuestiones han sido examinados para el contexto de su diseño original en *supra* cap. IV, 2.2.3, pp. 187-200.

Como acabaría rezando la exposición del reglamento de 20 de diciembre, el fin último era lograr unos mínimos de regularidad y uniformidad en el despacho de los negocios; para ello las secciones centraron sus esfuerzos en cubrir dos frentes muy influenciados entre sí. Por un lado (2.3.1) había que establecer unas reglas que fijaran cómo debía ser la distribución de los expedientes recibidos en el consejo entre sus unidades gestoras y cuáles eran los medios con los que estas contaban para llevar a cabo su labor; por el otro (2.3.2) había que determinar el modo y la forma en que se debía plasmar el conocimiento de todos esos negocios una vez recibidos y redistribuidos. El estudio de las propuestas de las secciones condensado en torno a esos dos polos, contrastado con lo que terminó recogiendo el reglamento y analizado a la vista de lo practicado en las centenas de expedientes que se conservan ofrece como resultado la radiografía más detallada que es posible elaborar sobre lo que fue la actividad pura o meramente consultiva del Consejo Real de España e Indias.

2.3.1 La práctica consultiva del Consejo Real de España e Indias: cauces y medios de la distribución de negocios

El reglamento de 9 de mayo no había recogido con suficiente claridad cómo se tenían que relacionar las secciones y el consejo pleno para dar respuesta a aquellos negocios que llegaban al real de España e Indias desde los ministerios buscando una opinión ilustrada³⁷. Las secciones ensayaron tantos modelos de distribución de los negocios en el seno del consejo como posturas existieron en torno al número de voces con las que se podía expresar la corporación:

(a) Para la sección de Marina, el consejo solo lograría actuar como un único cuerpo – evitando las contradicciones entre sus partes– si se articulaba un sistema que garantizara que todos sus dictámenes lo eran del consejo pleno y no de las secciones. De esta forma, la sección interpretaba que lo único que debían hacer las secciones era instruir, en presencia de los antecedentes remitidos con el expediente, el negocio que se le asignara por la secretaría general; y, preparado un informe fundado, remitirlo de vuelta a esa misma secretaría. El secretario

³⁷ Que el negocio a consultar solo podía provenir de un ministerio y no de cualquiera otra corporación o autoridad fue algo que despertó muy pocas controversias entre las secciones. Así resolvía la cuestión una sección que, como la de lo Interior, ha quedado demostrado en el apartado anterior que no tenía por costumbre acomodarse en las limitaciones de sus atribuciones: «Esta solución se presenta bastante fácil siguiendo el tenor del Real decreto de 24 de Marzo. Por él no se autoriza al Consejo a mezclarse sino en responder a las Consultas que S. M. le hiciere. De consiguiente cuanto pendía en los Consejos suprimidos por sus atribuciones en materias de gobierno ha debido remitirse a los respectivos Ministerios; y a estos toca exclusivamente el pedir o no sobre tales negocios el dictamen del Consejo Real o resolverlos por medio de las direcciones y demás medios de instrucción que allí se tienen, especialmente por lo concerniente al Ministerio de lo Interior» («Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

general quedaba encargado de someter al consejo pleno todos esos informes instruidos y, recogiendo el parecer de todo el cuerpo, extender la propuesta de resolución definitiva que debía devolver al ministerio³⁸.

(b) La sección de Guerra solucionaba en su propuesta el problema generado por la convivencia de dos tipos de unidades consultivas razonando que existían, a su vez, dos tipos de negocios remitidos por el gobierno: unos «graves o de trascendencia general», y otros más leves y específicos. En la medida en la que los ministros solían indicar esta circunstancia en la remisión de los expedientes, los consejeros de Guerra consideraban, siempre en «beneficio de la brevedad», que los segundos debían ser instruidos, resueltos y comunicados «en derecho» al ministerio por las secciones sin pasar por el consejo pleno. Este quedaba reservado entonces para dictaminar exclusivamente sobre unos negocios graves que también eran instruidos por las secciones, pero abandonaban el consejo con un pronunciamiento de todo el cuerpo y no de una sección en exclusiva³⁹.

(c) Un criterio parecido exponía una sección de lo Interior que, fiel a su estilo, fundaba sus observaciones en críticas a la forma en que, efectivamente, estaba funcionando el consejo. La sección no compartía que la mayor parte de negocios que llegaban a la secretaría general tuvieran que pasar por el consejo pleno para reasignarse en secciones. Rara era la real orden de remisión, afirmaban estos consejeros, que no indicara la sección que debía informar el negocio, y, para los casos en los que no fuera así, nada dificultaba el ir adelantando la instrucción del asunto en la sección correspondiente al ministerio de origen. Además, el presidente podía agilizar todo este proceso autorizando al secretario general el envío del expediente a las secciones sin pasar por el consejo pleno; debiendo ocurrir algo muy parecido cuando, concluida la reflexión, hubiera que devolver el expediente al ministerio⁴⁰.

(d) El problema que suponía que el ministerio no siempre encargara a una sección la consulta del asunto no pasó tampoco desapercibido en las secciones de Hacienda y de Indias. La primera de ellas sostenía que esto muy probablemente se debiera a las dificultades que el ministerio había encontrado para categorizar el expediente y, por tanto, era conveniente tener bien depurado el proceso a seguir para conocer del negocio por dos o más secciones de manera simultánea⁴¹.

³⁸ Toda la explicación del sistema de distribución de negocios que contemplaba cambios en diversos artículos del reglamento original en «Observaciones de la Sección de Marina», *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1.

³⁹ Las «Observaciones que presenta la Sección de Guerra acerca del Reglamento [...], y que podrán tenerse presentes para su modificación», en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1.

⁴⁰ «Exposición de la Sección de lo Interior [...]», en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1.

⁴¹ «Conviene fijar qué orden ha de seguirse en la preparación y examen de los expedientes que deban verse por dos o más secciones. El más regular se cree el siguiente. La sección a que principalmente pertenezca por el objeto de que se trate formará el extracto, y enterada de él le remitirá con el expediente a la otra u otras [...]. Luego que las dos o más secciones se hallen ente-

Por su parte, la sección de Indias ponía el foco en establecer una rutina en el funcionamiento del consejo que hiciera compatible la categorización automática de esos negocios por parte del secretario general con el conocimiento previo que todos los consejeros debían tener de los asuntos instruidos en otras secciones. En la mente de los individuos de Indias estaba uniformar mínimamente el conjunto de argumentos con los que las secciones despachaban decenas de expedientes a la semana, por lo que los problemas que hacer algo así planteaba no le pasaban desapercibidos ni a la propia sección:

«Al poner en práctica este método no cabe duda que se experimentarán bastantes dificultades; pero esto no debe dar ocasión a pensar que hay obstáculos invencibles en plantearle, y que por difícil y embarazoso que sea el nuevo proceder, ha de ser mejor que el que indica el artículo en cuestión, que es del todo inútil»⁴².

Más allá de la viabilidad de muchas de esas propuestas, lo que su lectura conjunta dejaba claro era que las secretarías del despacho no seguían un criterio bien definido a la hora de enviar a consulta los negocios. Los ministros buscaban, sobre todo, una opinión versada en la materia que arrojara luz sobre los expedientes, no prestando mayor atención a los cauces por los que llegaban, ni, menos todavía, dando importancia al *tono* o al número de voces que les hablaban desde el consejo.

Por eso, lo poco o mucho –según se mire– que consiguió el nuevo reglamento fue ordenar una serie de pautas para lidiar con lo único que era seguro: llegaban una gran cantidad de expedientes buscando ser consultados con «la mayor urgencia» posible. El proceso de puesta en común de observaciones desembocó, para estos aspectos, en un corolario articulado que pasaba cerca de la idea general defendida por las secciones de Guerra e Interior. Pero estaba mucho más depu-

radas del asunto y el Señor Presidente señale día para darse cuenta se reunirán en la Sala del Consejo y leyéndose por el Secretario de la sección originaria el extracto y dictamen de la sección, si no se estimase necesario conferenciar, se procederá a la votación. Concluida esta se extenderá el acuerdo por uno de los vocales de la mayoría que designase el Señor Presidente [...] y firmada por los Secretarios se remitirá al Ministerio por el Secretario de la Sección en donde ha recaído el negocio» («Observaciones de la Sección de Hacienda a algunos artículos del Reglamento» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

⁴² El artículo en cuestión era el 8.º del reglamento de 9 de mayo, y para la sección de Indias su inutilidad se derivaba de que el control de los expedientes consultados por cada sección se hacía a posteriori: «¿Qué utilidad podrá resultar de oír el Consejo el relato conciso en una lista de los expedientes que se despachen en cada Sección cuando ya no es de ningún uso para las demás esta propia noticia, puesto que ni pueden aconsejar la reforma de lo que las parezca desacertado ni uniformar y adoptar el parecer que se haya dado en los asuntos controvertidos a otros de semejante naturaleza que se hallen controvertiéndose en las mismas Secciones, a causa de que se ignoran los fundamentos y motivos que han obligado a sentar los respectivos dictámenes?» («Explicaciones y ampliación que convendrá hacer en el Reglamento [...] por la sección de Indias» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

rado y permite observar nuevos matices fácilmente contrastables con el inmenso reguero que dejó la actividad consultiva en los fondos del consejo⁴³.

El reglamento se hacía cargo de que los negocios podían llegar al consejo por dos vías sustancialmente distintas, aunque provinieran del mismo destinatario:

«Los Secretarios de Estado y del Despacho se entenderán con el del Consejo para la comunicación de las Reales órdenes, sin perjuicio de entenderse directamente con los Secretarios de las Secciones en los negocios que tengan por conveniente»⁴⁴.

La unidad que recibía el expediente acompañado por la real orden adquiría la obligación, mucho más semejante al cargo en una oficina de real Hacienda de lo que ha solido destacarse⁴⁵, de custodiarlo hasta el momento en que estuviera ultimado para devolverlo. Visto de esta forma, este primer parteaguas en la distribución de negocios no respondía a la voluntad organizativa del consejo, puesto que simplemente era aplicación del tradicional sistema de responsabilidad de los empleados públicos común a cualquier otro ramo de la monarquía católica⁴⁶.

⁴³ Los principales documentos que permiten reconstruir la práctica consultiva del consejo y sus secciones están contenidos en un tipo de expediente que aquí se va a denominar «expediente de tramitación de los negocios» o simplemente «expediente». Un número muy elevado de los que fueron se conservan, más o menos ordenados dependiendo de la sección o secciones implicadas en su gestión y de cómo ha respetado el paso del tiempo su distribución original, entre el fondo del Consejo Real de España e Indias del *AGS* y la sección de Indiferente general del *AGI*. Se trata de pequeñas colecciones de extractos, oficios y minutas que dan cuenta de la instrucción en las secretarías de las secciones del «gran» expediente que era remitido por –y devuelto al– gobierno y que permanecía en el consejo el tiempo necesario para que este elaborara su consulta. Esos pequeños expedientes de tramitación de los negocios ofrecen un amplísimo catálogo de debates, acuerdos, informes y dictámenes que sigue la distribución en secciones que recojo a continuación: los correspondientes a la sección de Estado se encuentran localizados en el *AGI, Indiferente general*, leg. 3138 y en el *AGS, CREI*, leg. 4; los de la sección de Guerra en los *AGS, CREI*, legs. 12, 13 y 27; los de la sección de Hacienda en los *AGS, CREI*, legs. 5, 6, 7, 8 y 9 y en el *AGI, Indiferente general*, leg. 3131-A; los de la sección de Marina en los *AGS, CREI*, legs. 16, 17, 18 y 19; los de la sección de lo Interior (más tarde Gobernación) en los *AGI, Indiferente general*, legs. 3132, 3133, 3135, 3136 y 3137 y en los *AGS, CREI*, legs. 24 y 25; y los de la sección de Indias en los *AGS, CREI*, legs. 20, 21 y 22. Además de esta documentación generada en las secretarías de las secciones para instruir los expedientes, también se conservan diversos libros de actas de las distintas secciones –amén de un borrador del consejo pleno– y otros tantos índices de expedientes y libros registro. En la medida en la que todas estas fuentes van a ser presentadas a continuación por su gran utilidad en el análisis del funcionamiento consultivo del consejo, remito a cada una de esas citas de apoyo para así evitar una reiteración excesiva de las referencias.

⁴⁴ *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1.

⁴⁵ Una historia institucional de la real Hacienda –y de la eclesiástica y municipal– en la Nueva España que pone en conexión las prácticas en las oficinas con el sustrato jurisdiccional inmanente a toda aquella cultura jurídica en: Celaya Nández, Yolanda, y Sánchez Santiró, Ernest (coords.), *Hacienda e Instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Veracruzana, 2018.

⁴⁶ GARRIGA, Carlos, y LORENTE SARIÑENA, Marta, «Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845): Una propuesta de revisión», cit.

Entre las consecuencias que el reglamento rápidamente extrajo de esa certeza se encuentran varias que dotaron a las secretarías de las secciones de una autonomía comunicativa y de una capacidad de control documental análogas a las ejercidas por la secretaría general del consejo⁴⁷. El reglamento recogió así lo que había constituido una demanda ampliamente compartida en las observaciones de las secciones, y, muy pronto, sus secretarías contaron con todas las herramientas necesarias para funcionar, efectivamente, como entramados autosuficientes que daban sustento a pequeños cuerpos dotados de una voz propia⁴⁸.

De todo ello dieron buena cuenta instrumentos de registro como los que se conservan de la sección de Hacienda⁴⁹. El secretario de la sección estaba obligado a devolver el informe solicitado a la autoridad que le había remitido el expediente –fuera esta el consejo a través del secretario general o directamente el minis-

⁴⁷ Un ejemplo de esa práctica documental análoga se describía en el sistema de actas que se mandó seguir: «47.º El Secretario general y los de las Secciones llevarán actas formales y expresivas de lo que se tratase y resolviese; y después de aprobadas por el Consejo y por las Secciones las firmarán. 48.º Las sesiones del Consejo y de las Secciones empezarán por la lectura de la Acta de la anterior que hará el Secretario» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). La comparación de lo realizado en las varias actas de secciones y en el único borrador del consejo pleno conservadas corrobora ese sistema indicado. Las actas de secciones que he podido localizar se corresponden con los borradores de actas de la sección de Hacienda de 1834, 1835 y 1836 (*AGS, CREI*, leg. 10), los borradores de actas de la sección de Indias de 1834 y 1836 (*AGS, CREI*, leg. 23) y 1835 (*AGI, Indiferente general*, leg. 581), y los libros de actas de la sección de lo Interior de 1835 (*AGI, Indiferente general*, leg. 581) y de la misma sección cuando ya se llamaba de la Gobernación de 1836 (*AGI, Ultramar*, leg. 803). El borrador de actas del consejo pleno se extiende desde enero de 1836 a septiembre del mismo año (también en *AGI, Ultramar*, leg. 803).

⁴⁸ Aunque, a decir verdad, las reivindicaciones de las secciones incluso se quedaron cortas: «La práctica que se ha adoptado de pedir las secciones los antecedentes o documentos que necesitan para la instrucción de los negocios, oficiando al Señor Presidente para que este lo haga a los Ministerios, presenta motivos de retardo muy considerables. Hácese así porque según el artículo 7.º del reglamento de 9 de mayo se concentró en la Secretaría general la correspondencia con los Secretarios del Despacho. Y aunque esto deba ser así por cuanto concierne a la venida y vuelta de los expedientes, nada parece puede oponerse a que se habilite a los Secretarios de las Secciones, para que por acuerdos de estas pidan dichos antecedentes en derecho a los Ministerios correspondientes» («Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). El reglamento recogió expresamente esa habilitación en varios artículos que incluían una analogía con el propio consejo: «57.º Quedan autorizadas las Secciones para pedir para su instrucción por medio de su Secretario los documentos, memorias, consultas, libros y demás que hubiere en las indicadas dependencias. [...] 59.º El Consejo queda autorizado para pedir directamente a las oficinas de la Corte y a las autoridades del Reyno cuantas noticias o informes creyese necesarios para ilustrar su opinión sobre los negocios que se sujetaren a su examen. [...] 96.º La misma autorización que se concede al Consejo por el artículo 59 se extiende para las secciones en los negocios que les están cometidos» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). Pero, como se verá a continuación, las secciones desplegaron una autonomía comunicativa que trascendió el que la sección estuviera habilitada para pedir antecedentes e informes a otras autoridades.

⁴⁹ Me refiero al «Libro de Registro de Salidas del año 1835 de la Sección de Hacienda» (en *AGI, Indiferente general*, leg. 581), al «Libro de Registro de Entradas del año de 1836 de la Sección de Hacienda» (en *AGI, Ultramar*, leg. 701-B), y al «Libro de Registro de Consultas y oficios del año 1836 de la Sección de Hacienda» (en *AGI, Ultramar*, leg. 797).

tro—, pero, cuando esto segundo ocurría, el real de España e Indias desaparecía por completo de la ecuación liberando tantos cuerpos consultivos autónomos como secciones había. Las fórmulas tipo que cerraban esa clase de informes no dejaban lugar a dudas sobre la autoría del parecer que se elevaba:

«Por todo lo dicho, la sección entiende y es de parecer [...]. = De acuerdo de la sección (o *de las dos referidas secciones* cuando dictaminaban de común acuerdo) lo elevo al superior conocimiento de V. E. con devolución del expediente de que se trata, a fin de que sirviéndose V. E. hacerlo presente a S. M. la Reyna Gobernadora, recaiga la resolución que sea de su real agrado»⁵⁰.

Quizá por eso, el consejo a través de la comisión de redactores del reglamento no escatimó esfuerzos a la hora de tratar de refinar un sistema de control de todas las actividades consultivas que llevaban a cabo las secciones⁵¹. Sin embargo, esa suerte de espaldarazo a la posición del consejo sobre las secciones no surtió efecto ya que a duras penas estas últimas cumplieron con la disposición contenida en el artículo 8.º del reglamento original. Hasta bien entrado el año de 1835, las secciones no se pusieron al día remitiendo las listas de los expedientes despachados que, según el tenor literal del artículo, tendrían que haber entregado semanalmente al secretario general⁵². La falta de cumplimiento de ambos

⁵⁰ Por el contrario, una de las formas que se utilizaban para remitir informe y expediente al seno del propio consejo era: «De acuerdo de la misma Sección lo hago presente a V. S. con devolución del expediente a fin de que en su vista, se sirva acordar el Consejo Real lo que crea oportuno» (ambas fórmulas se encuentran en multitud de registros del «Libro de Registro de Salidas del año 1835 de la Sección de Hacienda» en *AGI, Indiferente general*, leg. 581).

⁵¹ «52.º Cada Secretario de Sección firmará un índice de todos los asuntos que en ella se despacharen con sucinta expresión de su contexto, el cual pasará al Secretario general que le leerá al Consejo pleno en los días de su reunión» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

⁵² En el *AGS, CREI*, leg. 30 se localizan los índices de negocios despachados por todas las secciones del Consejo Real de España e Indias en conformidad con el artículo 8.º del reglamento de 9 de mayo. En realidad, fue el consejo pleno quien acordó que la secretaría general mandara oficio a todas las secretarías del consejo recordándoles la obligación que tenían de facilitar esos índices. El oficio de la secretaría general se comunicó el 15 de enero y las secciones fueron respondiendo en los días y semanas siguientes indicando sucintamente el objeto de los expedientes que habían despachado y las fechas en que lo habían «fecho». La primera en facilitar el índice fue la sección de Hacienda, ese mismo día se remitía desde su secretaría una nota indicativa de los 78 expedientes despachados a lo largo de 1834. La sección de Marina contestó el 18 de enero anotando los 25 expedientes que había consultado hasta el final de diciembre. La sección de Guerra hizo lo propio el 26 de enero y en su caso habían sido 128 los asuntos informados. La sección de Gracia y Justicia también remitió su «Razón de todos los negocios que ha despachado la sección de Gracia y Justicia como una más de las que componen el Consejo Real de España e Indias, desde su instalación hasta fin del año próximo pasado» el 26 de enero y fueron 35 los negocios que entre sus dos secretarías informó esa sección «como una más». Por su parte, la «Nota de expedientes pertenecientes a las Islas de Puerto Rico, Filipinas y Cuba y de lo indiferente de América, que ha despachado la sección de Indias del Consejo Real desde el día 2 de junio de 1834 en que principió sus sesiones hasta el último del mismo año» no fue remitida a la secretaría general hasta el 28 de febrero. Solo la secretaría de la sección de lo Interior se había adelantado al reclamo de la secretaría

reglamentos, unida al detalle de que se funcionaba exclusivamente en atención al primero, ponen de relieve que en todos aquellos aspectos en los que cumplir con el reglamento era problemático la vigencia del segundo se desvanecía sin grandes dificultades.

No obstante todo lo anterior, que los ministerios pudieran forzar la comunicación directa con las secciones no convirtió esta vía en la más habitual de consulta desde el principio⁵³. Más bien al contrario, durante buena parte de la vida institucional del consejo, la mayoría de reales órdenes que acompañaban a los expedientes iban dirigidas al Duque Presidente y se centralizaban en la secretaría general para desde ahí distribuirse por toda la corporación. En función de lo que la real orden manifestara, la secretaría general ponía en marcha uno de los dos procesos consultivos que diseñó el consejo:

(1) Cuando en la real orden venía concretada la sección del consejo que debía conocer del negocio, la secretaría general se limitaba a preparar un oficio de traslado de esa real orden y, acompañándolo del expediente, remitía ambos a la sección⁵⁴. Era la secretaría de la sección correspondiente la encargada de pre-

general enviando el 12 de enero un «índice sumario del número y clase de expedientes despachados en 1834» que contenía 58 informes.

⁵³ Que esta vía fue incrementándose progresivamente a lo largo de la vida del consejo es algo que se puede comprobar atendiendo a los índices de los negocios que se hallaban pendientes de informe en las secciones cuando se disolvió el consejo en septiembre de 1836. La minuta que, desde la secretaría general, ordenó el proceso de devolución de los expedientes ya indicaba que en función de su conducto de llegada los había de dos tipos: «Dada esta resolución al Consejo, ha acordado al tiempo de disolverse que las secciones me pasen en el estado en que se hallen los expedientes que tengan pendientes y hubiesen recibido por mí conducto para devolverlos a los Ministerios de donde proceden y que los que las Secciones hubiesen recibido directamente los devuelvan por medio de sus secretarios» (oficio de 30 de septiembre de 1836 en *AHN, Estado*, leg. 6404-1, 19). Las secciones dieron rápido cumplimiento a este último acuerdo del consejo y en los primeros días de octubre remitieron las dos clases de índices. Para el caso de la sección de la Gobernación, el «Índice de los expedientes que pendientes de resolución en dicha sección a la fecha en que quedó extinguido el referido Consejo, se devuelven a la Secretaría General del mismo para su remisión a los respectivos Ministerios» contenía 58 expedientes distribuidos en 5 legajos, mientras que la «Nota de los expedientes que se hallaban pendientes de informe del suprimido Consejo Real de España e Indias remitidos por la Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reyno y se devuelven a la misma en cumplimiento del Real Decreto de 28 de septiembre de 1836» contabilizaba hasta 96 expedientes (*AHN, Estado*, leg. 6404-1, 23). Algo parecido ocurría en la sección de Hacienda: el inventario de expedientes que procedían de la secretaría general del consejo ascendía a 32 ejemplares frente a los 71 que reflejaba la «Nota de los expedientes que se devuelven a la Secretaría del Despacho de Hacienda que se hallaban pendientes de informe en el suprimido Consejo de España e Indias» (*AHN, Estado*, leg. 6404-1, 28 y 27, respectivamente).

⁵⁴ Los ejemplos de reales órdenes originales no abundan en la documentación que se conserva del consejo. Como eran dirigidas al Duque Presidente, estas reales órdenes se custodiaban en la secretaría general y de la documentación generada por esta oficina apenas se cuenta hoy con tres legajos muy desordenados en el AGS. Uno de los pocos ejemplares que he podido localizar, la real orden del ministerio de Gracia y Justicia de 25 de mayo de 1835, permite reconstruir este primer paso en el seno del consejo que se ha descrito. La real orden disponía que era la «voluntad

parar el extracto del expediente que se facilitaba a un consejero que, a su vez y por acuerdo de la sección, debía elaborar el informe⁵⁵. A partir de ese mismo parecer –después de leído, debatido y votado–⁵⁶, la secretaria de la sección extendía un dictamen que no lo era solo de ese apéndice institucional del consejo⁵⁷. Muy lejos de esto, y a juzgar por la fórmula que encabezaba el parecer, era el consejo mismo quien, modulando su voz a través del canal de una sección determinada, sometía su opinión fundada al gobierno de S. M.: «El Consejo Real de

de S. M.» que consultara el negocio en cuestión la sección de Gracia y Justicia unida con la de lo Interior. Por decreto marginal del 29 de mayo, el secretario general ordenaba trasladarlo por oficio a la sección de Gracia y Justicia y el 1 de junio un oficial de la secretaría anotaba el tradicional «fecho» (*AGS, CREI*, leg. 1, 8, 111).

⁵⁵ Los decretos marginales que se pueden localizar en los oficios de la secretaría general que servían de carpetilla al expediente de instrucción de los negocios en las secciones revelan que para informar los negocios estos se distribuían entre los consejeros por acuerdo. Entre las centenas de ejemplos que de esta práctica llenan los legajos de expedientes de las secciones, se puede citar el caso del expediente promovido por «la Hermandad de los Ciegos de esta Corte en solicitud de que se le mantenga en el privilegio de vender los papeles impresos». La real orden que lo remitió fue del 6 de abril de 1835, el oficio que lo llevó a la sección de lo Interior del 9 y por acuerdo de esa misma sección pasó a Canga Argüelles el 11. Hasta el 22 del mismo mes la secretaria de la sección no concluyó el extracto. Para el día siguiente, Canga ya tenía elaborado su parecer (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 28). El reglamento de 20 de diciembre también contemplaba la opción de concentrar al máximo todo el proceso de consulta despachando el negocio sin extractos ni informes: «88.º Cuando sean tan sencillos que no requieran examen detenido, se despacharán en el acto» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). Algunas actas como las de la sección de lo Interior de 1835, por seguir en el mismo marco del ejemplo, permiten comprobar que, aunque este procedimiento no fue nada habitual, sí que se aplicó en casos en los que a la sección le resultaba muy evidente su falta de competencia para conocer, o cuando ya había consultado antes un negocio prácticamente idéntico (*AGI, Indiferente general*, leg. 581).

⁵⁶ En la mayoría de las ocasiones, la sección se conformaba con el dictamen del consejero en la misma sesión en la que el secretario daba lectura de él, pero también hubo casos en los que ese proceso, que parece casi-automático cuando se repasan las actas de las secciones, sufrió alteraciones. Las secciones tenían varias formas de enfrentar estos «accidentes». La que más se utilizó pasaba por facilitar el expediente, con el extracto y el dictamen ya realizado, al resto de consejeros de la sección para debatirlo después de que todos se hubieran formado un parecer propio sobre el negocio en cuestión. Así ocurrió en la sesión del 17 de febrero de 1836 cuando, después de que la sección de la Gobernación se enterara del dictamen de Justo José Banqueri sobre un expediente en el que los vecinos de Terán solicitaban la devolución de fincas de propios vendidas en el trienio, se acordó que este pasara al resto de ministros (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación).

⁵⁷ El dictamen, en aquellos casos en que era aprobado por una mayoría de los consejeros, pero no por unanimidad, podía ir acompañado de votos particulares parciales o totales. Del primer tipo fue el que formuló González Arnao al dictamen elaborado por Canga Argüelles para dar resolución al expediente instruido a partir de la exposición del Gobernador civil de Pontevedra sobre la necesidad de suspender la extracción de maíz en aquella provincia. González Arnao se mostraba de acuerdo con los dos primeros puntos del dictamen, pero formulaba en un voto particular su oposición a los tres restantes. Del segundo tipo fue el que opuso el mismo consejero al dictamen que también Canga Argüelles había elaborado sobre un expediente instruido para solucionar el conflicto desatado entre el Gobernador civil de La Coruña y el Ayuntamiento de esa capital (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesiones del 11 y 13 de abril de 1836, respectivamente).

España e Indias en sección de [...] ha sido de parecer [...]»⁵⁸. Acto seguido, el dictamen instruido y determinado en la sección «por el consejo» volvía a la secretaría general junto al expediente del que traía causa⁵⁹. En esta oficina solo restaba preparar el envío al ministerio redactando un nuevo oficio que buscaba extinguir la obligación nacida, con respecto al cuidado de toda aquella documentación, sobre la persona del secretario general⁶⁰.

⁵⁸ Esta cita es solo una reproducción tipo del lenguaje que recogía el dictamen de la sección en este modo consultivo y que se puede localizar en muchas de las minutas que cerraban los expedientes en la documentación de las secciones, *v. gr.*: «El Consejo Real de España e Indias en Sección de lo Interior cumpliendo con lo que se le previene en la Real orden de 4 de Abril último ha tomado en consideración el oficio del Gobernador civil de Alicante en que manifiesta lo gravoso que es a la ciudad de Gandía el impuesto que se exige sobre el vino y pescado [...]. Así ha sido acordado en la sesión celebrada el día 9 del corriente a cuya acta me refiero. Madrid 11 de Mayo de 1835. El Conde de Torre Marín» (*AGS, CREI*, leg. 24, 8). Este modo de proceder estuvo en la base de muchas reales órdenes que acabaron resolviendo por la vía gubernativa los expedientes dictaminados por el «consejo en secciones»: «Habiendo tomado en consideración S. M. la Reina Gobernadora las dudas a que ha dado lugar la inteligencia del artículo 28 del Real decreto de 16 de Febrero de 1824, promulgado en Real cédula de 12 de Mayo del propio año, sobre uso de papel sellado en las escrituras de empréstito o permutas, y la contradicción que se advierte de lo mandado en el mismo artículo con la escala gradual establecida en el 25 del citado decreto para el papel de los respectivos sellos en que han de escribirse los contratos, se ha dignado S. M. resolver, de conformidad con lo *propuesto por el Consejo Real de España e Indias en sección de Hacienda [...]*» («Real orden sobre el papel sellado que ha de usarse en las escrituras de empréstito o permuta» en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 388 y 389, la cursiva de la real orden es mía).

⁵⁹ Reproduzco, valiéndome de un ejemplo concreto, la fórmula general utilizada en el oficio con el que se devolvía el expediente al cuerpo principal del consejo: «Excelentísimo Señor. Dirijo a V. E. de acuerdo de esta Sección el Informe que ha acordado en el adjunto expediente formado a instancia del Gobernador civil de Almería reclamando para sí la facultad de nombrar los Alcaldes de Barrio de aquella Ciudad para que, pasándolo V. E. al Gobierno, resuelva S. M. lo que estime justo. Dios guarde a V. E. muchos años. Madrid, 6 de mayo de 1835. El Conde de Torre Marín. Excelentísimo Señor Duque de Bailén» (*AGS, CREI*, leg. 24, 7).

⁶⁰ Este extremo es, con muchísima diferencia, el más complicado de ilustrar —con referencias— de todo el proceso porque apenas se conservan restos documentales generados en las oficinas de partida y recepción de esos oficios que contenían el dictamen y acompañaban al expediente. Uno de los pocos ejemplos que he conseguido localizar es el del expediente «para el arreglo de las Nuevas Poblaciones de Sierra Morena y Andalucía» (y fundamental para eso ha sido el trabajo: HAMER FLORES, Adolfo, «Informe y dictamen del Consejo Real de España e Indias sobre el arreglo definitivo de las Nuevas Poblaciones de la Sierra Morena y Andalucía», en *Ámbitos. Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, 17, 2007, pp. 83-98). El expediente procedía de la oficina del ministerio de la Gobernación y ayuda a visualizar la documentación del consejo como se veía desde fuera. El oficio estaba extendido sobre un papel sellado con el rótulo «Secretaría General del Consejo Real de España e Indias», y venía firmado por Mariano Milla, secretario general del consejo, que decía acompañar el dictamen con los expedientes y papeles que llegaron con la real orden de remisión y el «oficio del Gobernador civil de Sevilla participando la negativa del comandante de la Luisiana a reconocer su autoridad, que V. E. me remitió con fecha de 24 del referido mes de noviembre para que las secciones lo tuvieran presente al evacuar su dictamen, acompañando igualmente cuatro legajos de papeles, los relativos al mismo asunto que existían en el Consejo Supremo de Estado, pendientes de consulta». Quien firmaba el informe que comenzaba con «El Consejo [...] es de parecer» era el secretario de la sección de lo Interior, conde de Torre

Algo muy parecido ocurría cuando las reales órdenes de remisión mandaban que conocieran de los negocios dos o más secciones⁶¹. Los primeros pasos en la secretaría general eran en esencia idénticos, pero, una vez trasladado mediante oficio el expediente a la primera sección, aparecían algunas diferencias dirigidas a sortear las dificultades que planteaba la consulta de un mismo expediente por varias secciones distintas. La secretaría de la primera sección que recibía el expediente –aquella que correspondía con el ministerio que había solicitado la consulta– lo extractaba e informaba y, a continuación, remitía ambos documentos a la siguiente sección⁶². Este proceso se reproducía tantas veces como secciones hubieran sido encargadas de informar, culminando con la vuelta de los documentos a la sección de origen. Solo en ese momento, la secretaría de esta sección oficiaba al Duque Presidente para que reuniera a todas las secciones implicadas a fin de que pudieran fijar su dictamen⁶³. Reunidas las distintas secciones en la sala de

Marín (*AHN, FFCC-Interior*, leg. 289, 7). El real decreto de 5 de marzo de supresión del fuero de las nuevas poblaciones que se estaba ultimando a la luz del expediente que examinó recogió haber «oído el dictamen del Consejo Real», pero se conformó con el del Consejo de Ministros (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 88-91).

⁶¹ Aunque este tipo de disposiciones no fueron las más habituales, raro era el índice de distribución de negocios que no contuviera varias remisiones a secciones reunidas del Consejo Real. Sin ir más lejos, en la nota de expedientes que se formó en la Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda de Indias para redistribuir los que «pendían de consulta del Suprimido Consejo de Indias», de los 14 negocios que se enviaron a consulta del Consejo Real de España e Indias, uno iba dirigido a las secciones reunidas de Interior e Indias y otro a las de Hacienda e Indias (*AGI, Indiferente general*, leg. 1083).

⁶² Nada impedía que, si alguna de las secciones consideraba necesario que mediara algún informe adicional de otra autoridad, este se solicitara para facilitarles la instrucción del expediente. Así lo consideró la sección de Hacienda cuando, habiendo recibido de la sección de lo Interior un expediente sobre conceder una franquicia de derechos a ferias y mercados, solicitó informe de la dirección general de Rentas para «fundar las razones» de su dictamen (*AGS, CREI*, leg. 5, 1, 13). En los casos menos comunes en los que el negocio a consultar provenía de un ministerio que no coincidía con el ramo de ninguna de las secciones encargadas, preparaba el expediente la secretaría de la primera sección que apareciera en la real orden de remisión. Así ocurrió, por ejemplo, en el caso del negocio remitido por la real orden de 12 de enero de 1835 del ministerio de Hacienda «para que el Consejo en Secciones de Guerra y de Indias consulte lo que se le ofrezca y parezca una carta del Señor Superintendente de la Habana núm. 3863, relativa al abono de sueldos por entero a varios jefes y oficiales que pasaron a aquella Isla a las órdenes del Capitán General D. Mariano Rícafort y antecedentes relativos al asunto» (*AHN, Consejos*, leg. 50169).

⁶³ El expediente localizado en el *AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 27 tiene una carpetilla con una inscripción muy explicativa que presenta un proceso consultivo de este tipo: «se pide por el ministerio de Hacienda que las Secciones de Hacienda, lo Interior e Indias consulten a S. M. si debe o no rescindirse la contrata general celebrada entre la Real Hacienda y D. Mariano Gil para las conducciones de géneros y efectos estancados». Ese negocio, entre muchos otros, permite encontrar leves imprecisiones en el artículo del reglamento de 20 de diciembre que reguló esos extremos: «94.º Cuando el negocio se deba examinar por dos o más Secciones, la 1.ª que designare la Real orden formará extracto instruirá el expediente y con su dictamen lo pasará a la Sección asociada anotando los Secretarios el día de la remisión y de la devolución. Luego que ambas estén enteradas lo avisarán al Presidente del Consejo para que señale día y hora de la reunión» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1, la cursiva que señala la leve imprecisión es mía).

plenos, el proceso de fijación de la voluntad del «consejo en secciones» volvía a ser muy similar al que se practicaba en el seno de estas⁶⁴. El encargado de extender y firmar la consulta era el secretario de la primera sección, y, de nuevo, en la secretaría general solo se ocupaban de redactar el oficio con el que se remitía todo al ministerio⁶⁵.

(2) Pero la real orden también podía solicitar que fuera el consejo, sin mayores concreciones, quien ilustrara al gobierno⁶⁶. De esta forma, la obligación de custodiar y acordar las medidas necesarias para llevar a cabo la consulta no descendía a las secciones, quedando concentrada en el consejo pleno y la secretaría general. De esa clase eran las reales órdenes que se leían cada jueves en la sesión del pleno para que en él se acordara la sección o secciones que debían instruir todos esos negocios que le estaban encomendados⁶⁷. Surgía así una relación en-

⁶⁴ Por seguir con el ejemplo del expediente *AGS, CREI*, leg. 5, 1, 13, cit. *supra*, la última anotación del mismo daba cuenta del resultado más común en esta clase de procesos: «Madrid, 27 de Septiembre de 1834. Reunidas en este día las secciones de Hacienda y de lo Interior acordaron de unanimidad que se evacuase el informe pedido de entera conformidad con el dictamen extendido sobre el particular por la sección de lo Interior que leyó el Secretario de la misma».

⁶⁵ El dictamen se extendía en un papel en cuya esquina superior izquierda podía leerse –me valgo, para el ejemplo, del expediente localizado en el *AGS, CREI*, leg. 24, 10–: «Consejo Real. Secciones de lo Interior y de Hacienda». Las fórmulas utilizadas para expresar la decisión del «consejo en secciones» diferían algo de las que he señalado hasta ahora: «Las Secciones de lo Interior y de Hacienda del Consejo Real de España e Indias han tomado en consideración el expediente promovido en virtud de la queja dada por el Cabildo de la Catedral de Valencia con motivo de haber decretado el Gobernador civil de Alicante que se suspenda el pago del diezmo del pescado en Denia. [...] Así ha sido acordado por las Secciones de lo Interior y de Hacienda. Madrid, 27 de Junio de 1835. El Conde de Torre Marín». El oficio con el que se transmitía el dictamen y el expediente a la secretaría general sí era prácticamente idéntico y se recogía en el papel rotulado de la secretaría de la primera sección por la que había pasado el negocio: «Consejo Real. Secretaría de la Sección de lo Interior. Excelentísimo Señor. De acuerdo de las Secciones de lo Interior y de Hacienda dirijo a V. E. con devolución del expediente el informe en que han convenido acerca de la abolición del diezmo de pescado en que contribuyen los mareantes de la costa de Denia al Cabildo de la Catedral Metropolitana de Valencia, para que, pasándolo V. E. al Gobierno, resuelva S. M. lo que estime justo. Dios guarde a V. E. muchos años. Madrid, 27 de junio de 1835. El Conde de Torre Marín. Excelentísimo Señor Duque de Bailén».

⁶⁶ «Para que la administración interior del Reino pueda establecerse bajo un sistema general que combinando la acción del Gobierno con los intereses de los Pueblos conserve en aquella la unidad y vigor que son indispensables facilitando los medios de dar a todas las providencias gubernativas y administrativas el impulso y movimiento compatibles con los derechos de propiedad común y particular, quiere S. M. que el Consejo Real informe a la mayor brevedad [...]. De orden de S. M. lo comunico a V. S. para noticia del Consejo y efectos correspondientes a su cumplimiento. = Dios guarde a V. S. muchos años. Madrid, 11 de diciembre de 1834. Moscoso. Señor Secretario del Consejo Real de España e Indias» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, 5, 8).

⁶⁷ «58.º Todos los negocios que S. M. pasase al Consejo se despacharán por él en vista de los informes que le darán las respectivas Secciones» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). La sesión del consejo pleno se abría con la lectura del acta de la sesión anterior por parte del secretario general, y acto seguido se daba cuenta de las reales órdenes que habían llegado a lo largo de la semana. Por una serie de rápidos acuerdos se confirmaba su distribución en secciones. Esta distribución solía atender al ministerio de procedencia de la disposición, pero también era habitual que el consejo

tre las secciones, el consejo y los ministerios sustancialmente distinta a la de los procesos anteriores, aunque hubiera algunos factores que no contribuían a poner de manifiesto esa diferencia. Las secciones *ad intra*, en lo que a formar una opinión fundada se refería, procesaban estas solicitudes de instrucción en unos términos muy similares a los anteriores: la distribución del asunto dentro de la sección, la elaboración del parecer, su debate y votación eran prácticamente los mismos⁶⁸. Sin embargo, existía una diferencia sustancial: la manera en que hablaban de su función las secciones. Y ese era el elemento que transmitía la finalidad de lo que se estaba llevando a cabo:

«Esta Sección de lo Interior ha examinado el expediente relativo al establecimiento de una Casa de Corrección en Sevilla sin gravar los fondos públicos, el cual se ha pasado a su informe de acuerdo del Consejo Real y consiguiente a Real orden de 15 de enero anterior [...] La sección en vista de las ligeras observaciones que preceden, y otras que emite por no molestar más la atención del Consejo Real, es de dictamen que puede informarse a S. M. no ser admisible el proyecto en cuestión, aunque sea muy loable el celo y generosidad de su autor. Así fue acordado en Sesión del día 7 del actual, a cuya acta me refiero. Madrid, 9 de Febrero de 1835. El Conde de Torre Marín»⁶⁹.

aprovechara para sumar alguna otra sección en la instrucción del negocio («67.º Se reunirán una o más secciones para el más acertado Despacho de los negocios cuando se previniese en la Real orden, lo acordare el Consejo o lo pidiere alguna Sección para asegurar su dictamen» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). En las actas del consejo pleno del año de 1836 –las únicas que se conservan, recuérdese– se puede apreciar que la inmensa mayoría de los negocios llegaron por el ministerio de la Gobernación y fueron instruidos por esa misma sección. De las 220 reales órdenes que a lo largo de 1836 se redistribuyeron en secciones por acuerdo del consejo, 129 salieron hacia la de la Gobernación y 27 más pasaron por esta y por otra u otras secciones en reunión. En una sesión tipo, como pudo ser la del 21 de abril, se decidía el envío a las secciones de una media aproximada de 6 expedientes. Para ese caso en concreto, 3 de ellos fueron remitidos a la sección de la Gobernación, uno a la de Hacienda, otro a la de Indias y la última a las secciones reunidas de Hacienda y Marina (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno).

⁶⁸ La similitud que presentaba este proceso de elaboración del informe para el consejo con el anteriormente analizado para el ministerio dificulta mucho el entender la lógica de distribución de los distintos expedientes. Solo una circunstancia de lo más anecdótica diferenciaba procedimentalmente a esos dos mecanismos consultivos: la oficina encargada de realizar el extracto del expediente. En el caso de esta vía de instrucción, la mayoría de las veces era la secretaria general, y no la secretaria de la sección, la encargada de preparar un extracto que en los casos más sencillos se llegaba a remitir sin el resto del negocio. No era, precisamente, un expediente sencillo el que recogió la disputa entre Doña Ana Ángeles, el Ayuntamiento de Cartagena y el Gobernador civil de Murcia a cuenta del derecho de fletamentar que retenía la primera como poseedora del oficio de corredería del puerto de Cartagena. Hasta en dos ocasiones tuvo que pronunciarse el Consejo Real de España e Indias a partir de sendos informes de la sección de lo Interior levantados sobre extractos de la secretaria general (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 29).

⁶⁹ *AGS, CREI*, leg. 2, 3, 24. No en todos los dictámenes se advertía con tanta facilidad la naturaleza «preparatoria» del informe. Los había que comenzaban y concluían casi igual que los «definitivos» y en esos hay que esforzarse por encontrar la clave distintiva: «La Sección de lo Interior del Consejo Real ha tomado en consideración el expediente y exposición que le acompaña

Las secciones fungían en este tipo de procedimiento como agentes consultivos del consejo, y no de los ministerios. La primera parte de su cometido se extinguía cuando comunicaban a la secretaría general su parecer. Entonces, el proceso consultivo entraba en una segunda fase que tenía por fin «resolver» el negocio, el cual solo se podía desarrollar en la forma de reunión más digna que ofrecía la corporación: el consejo pleno⁷⁰.

Así las cosas, el consejo pleno reservaba la mayor parte del tiempo en sus sesiones ordinarias –y, si la ocasión lo demandaba, también en las muchas extraordinarias que solían convocarse⁷¹– para pronunciarse sobre todos esos expe-

sobre la demanda del cónsul del Gremio de Bordadores de Barcelona contra Bernardo Misón dirigida a privarle del ejercicio de su profesión en calidad de Maestro por no hallarse inscripto en el expresado gremio de aquella ciudad [...] *sería conveniente que el Consejo, partiendo de lo que ofrece el expediente de Misón, acordara proponer a S. M. [...] Así ha sido acordado en la sesión celebrada el día 31 de Enero último, a cuya acta me remito. Madrid, 3 de Febrero de 1835. El conde de Torre Marín*» (AGS, CREI, leg. 2, 3, 20; la cursiva es mía).

⁷⁰ «6.º En la Sala de las Sesiones del Consejo pleno habrá un dosel con el retrato de S. M. y silla vuelta; delante una mesa a cuyos lados estarán los asientos de los Ministros Consejeros» (AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1). Aunque, según el reglamento de 20 de diciembre, el Consejo Real nunca llegó a tener determinado un tratamiento («3.º El Consejo Real en cuerpo gozará del tratamiento que S. M. se dignase concederle» en AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1), los testimonios de los propios consejeros («Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1) sí que permiten afirmar que lo dispuesto en ese mismo reglamento sobre su lugar en la corte respondía a la práctica habitual: «7.º El Consejo Real ocupará el lugar preferente siempre que concorra con cualquier otro cuerpo o Tribunal a los besamanos, y demás actos públicos exceptuándose el Consejo de Gobierno que deberá presidir a todos» (AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1). En el mismo sentido se pueden interpretar las concesiones de «hombres del consejo» que proliferaron una vez que el gobierno cambió su criterio. Un decreto marginal de Martínez de la Rosa sobre un oficio de Vázquez Figueroa en noviembre de 1834 mostraba la posición original del gobierno: «Contéstese al Secretario del despacho de Marina que desde el establecimiento de este Consejo se determinó que no se diesen honores de él; y que así se ha observado hasta ahora por todos los Ministros, sin haber ningún ejemplo en contrario» (AHN, Estado, leg. 2827, 16). Desconozco a ciencia cierta qué motivó el cambio de criterio del gobierno, pero todo parece apuntar a que en ello tuvo mucho que ver la salida del gobierno de Martínez de la Rosa. Del día siguiente a que el conde de Toreno lo sustituyera en la presidencia del Consejo de Ministros, el 8 de junio de 1835, es el primer real decreto concediendo honores firmado por el ministro de lo Interior, Diego Medrano. A la gracia despachada a favor de José Francisco Távira y Velluti (AHN, Estado, leg. 6404-1, 136) siguieron las de: Antonio Tariago el 27 de septiembre de ese mismo año (AHN, Estado, leg. 6404-1, 137), Juan Antonio Castejón Gálvez el 23 de octubre (AHN, Estado, leg. 6404-1, 138), Ramón Luis de Escobedo el 17 de noviembre (AHN, Estado, leg. 6404-1, 139), Fernando Rubín de Celis el 26 del mismo mes (AHN, Estado, leg. 6404-1, 140), Marcial Antonio López el 3 de enero de 1836 (AHN, Estado, leg. 6404-1, 141), Andrés de Arango el 29 de abril (AHN, Estado, leg. 6404-1, 142 y AHN, Estado, leg. 2827, 71) y Diego Martínez de la Rosa el 11 de junio (AHN, Estado, leg. 6404-1, 143).

⁷¹ Raro fue el mes que no se convocaron al menos dos sesiones extraordinarias. Teniendo en cuenta que las sesiones ordinarias del consejo eran semanales, las 16 extraordinarias que se celebraron en los poco más de ocho meses que estuvo en funcionamiento el consejo en 1836 representan una alta proporción de las reuniones totales del consejo pleno (AGI, Ultramar, leg. 803, actas del consejo pleno).

dientes que previamente habían sido informados por las secciones⁷². A estas tocaba defender su parecer ante el resto de individuos de la corporación y, aunque lo más habitual era que el consejo se conformara con el dictamen acordando hacerlo suyo⁷³, tampoco escasearon las ocasiones en las que se acabó adoptando

⁷² Además de darse cuenta de las reales órdenes que se recibían con expedientes y de consultar esos expedientes, en el consejo pleno se publicaban todos los reales decretos de nombramientos de ministros del gobierno y los de consejeros –honorarios y efectivos–, secretarios, oficiales y demás subalternos de la corporación. Los primeros se publicaban con la finalidad de que el consejo los hiciera llegar a las respectivas secciones, como ocurrió cuando en la sesión del 19 de junio de 1836 se publicaron los reales decretos nombrando a Isturiz ministro de Estado, a Alcalá Galiano –que «promocionaba» así desde el propio consejo– ministro de Marina y a Barrio Ayuso ministro de Gracia y Justicia (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno). La segunda clase de nombramientos, en el caso de los consejeros honorarios y efectivos, se publicaba para preparar la jura y toma de posesión de esos individuos, lo que también se practicaba en consejo pleno. De nuevo, las actas de sus sesiones (*AGI, Ultramar*, leg. 803), como la del 16 de junio de 1836 en la que juró y tomó posesión el Director general de Pósitos –Diego Martínez de la Rosa–, permiten corroborar lo recogido a esos efectos por el reglamento de 20 de diciembre: «11.º La posesión se dará en Consejo pleno a puerta abierta, y con asistencia de todos los subalternos. En él se presentará el nuevo Consejero con el Real Título que pondrá en manos del Presidente. Leído por el Secretario general y puestos en pie todos los empleados, el Presidente le tomará el juramento concebido en los términos siguientes: ¡Juráis ser fiel a la Reyna Nuestra Señora Doña Isabel 2.ª y a la Reyna Gobernadora, haberos bien y lealmente en el desempeño del cargo de Consejero que S. M. os ha conferido procurando decirle cuanto entendiéreis que conviene al pro-común y al servicio de S. M. R. Si juro. p. Si así lo hicieréis Dios os ayude, y si no os lo demande. Hecho, el secretario acompañará al nuevo Consejero al lugar que le corresponda y en él tomará asiento» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). Precisamente, el único extremo de esa ceremonia de jura y toma de posesión que no he podido constatar es el que tiene que ver con la presentación del «Real Título». Por las observaciones de los propios consejeros se sabe que los individuos nombrados en la primavera de 1834 nunca llegaron a recibir título («Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1), pero no he hallado referencia alguna que me ayude a comprobar si se les expidió a los que se fueron incorporando con posterioridad de la forma en que indicaba el reglamento: «10.º = A todos los ~~Ministros que componen hoy el consejo~~ actuales consejeros y a los que les sucediesen se les expedirán títulos como se hacía con los de los antiguos consejos, firmados por el Presidente del consejo, tres señores Consejeros y el Secretario general. Se releva a los Consejeros actuales del pago de los derechos de expedición. Al pie de los títulos extenderá el secretario general certificación del día en que cada Consejero hubiese tomado posesión, y de todo se tomará razón en las Contadurías general de Distribución y del Montepío del Ministerio» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). Tampoco he encontrado referencia alguna con la que cerciorarme de si se puso en práctica la liturgia que contemplaban los artículos 4.º y 5.º del reglamento para cuando asistieran al consejo los ministros del gobierno o S. M.: «4.º = Los Secretarios de Estado y del Despacho cuando asistan al Consejo pleno, o a la respectiva sección tomarán parte en las deliberaciones más no en la votación. En ambos casos ocuparán el lugar a la derecha del Presidente del Consejo o del Decano de la Sección. = 5.º = Cuando S. M. tuviese a bien asistir al Consejo se avisará previamente a este. ~~Los Ministros~~ Los Consejeros saldrán formados con su Presidente hasta la primera puerta que comunica al patio, llevando además todos sus dependientes. Entrados en la Sala de Sesiones permanecerán en pie hasta que S. M. prevenga que tomen asiento. Hecho se dará cuenta del asunto que motivare la Real asistencia con preferencia a todos. Al retirarse S. M. se le despedirá con igual formalidad» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

⁷³ La mayor parte de las fórmulas que adornaban las páginas de las actas del consejo transmitían con pocas variaciones el mismo mensaje: «El Consejo conformándose con la propuesta de

otro tipo de resoluciones⁷⁴. Que el negocio «volviese a la Sección para que rectifique su dictamen» o conformarse con algún voto particular, en el caso de que lo hubiera, eran algunas de las alternativas entre las que se movía el consejo cuando el informe no había conseguido reunir su total confianza⁷⁵.

la Sección [...] acordó informar [...] o «El Consejo conforme con la Sección de [...] fue de dictamen [...]» son algunas de las más comunes (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno). En este modelo consultivo de consejo pleno, los negocios informados por dos o más secciones no tenían por qué llegar compartiendo un mismo parecer. Es más, el propio reglamento contemplaba esa desavenencia como uno de los supuestos en los que se podía elevar una «consulta en secciones reunidas» al conocimiento del pleno: «68.º Cuando dos o más secciones reunidas disintieren en su opinión se dará cuenta al Consejo para que cerciorado de los fundamentos proponga una opinión fija que evite dudas» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). En esos casos en los que había más de un parecer sobre el mismo negocio, la formulación de la consulta recurría a la expresión «oído» para definir la relación del consejo con los distintos informes que le llegaban y «conforme» para señalar cuál de ellos había resultado del agrado del pleno: «El Consejo oído el parecer de las Secciones de Gracia y Justicia y de la Gobernación del Reyno, y conformándose con el de la última, fue de dictamen que debía cesar el juzgado y Junta de apelaciones de Correos, Caminos e Imprenta Real no solo en lo relativo al fuero personal de sus empleados, sino en las cuestiones puramente judiciales, formándose con los Jefes de Administración una Junta Superior que conozca exclusivamente de lo contencioso-administrativo y de la disciplina de sus dependencias, sin que de su prudencia pueda recurrirse más que a S. M. por el Ministerio de la Gobernación» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno, sesión del 11 de enero de 1836, la cursiva es mía).

⁷⁴ Cuando la resolución sobre el negocio era de naturaleza definitiva se dejaba en manos del secretario general: «78.º Los dictámenes del Consejo se extenderán por el Secretario general» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

⁷⁵ «77.º Si se desechare el dictamen de la Sección informante y hubiese voto singular se discutirá y votará esta en seguida. Mas sino le hubiere el Consejo decidirá lo que le pareciere mejor» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). Un ejemplo de lo primero que señalaba este artículo 77.º del reglamento, lo de conformarse con el voto particular surgido en la sección, fue la solución dada al negocio que para consultar con carácter de urgencia recibió el consejo el 30 de junio de 1836 (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno). La sección de la Gobernación, el 2 de julio, tomó en consideración el núcleo del expediente: una exposición de Luis Pérez Seoane y Antonio Riquelme, dos vecinos de la Corte que solicitaban una resolución de S. M. que declarara que se debían incluir en las listas de electores de diputados a Cortes por esa provincia a los licenciados en filosofía. Con un voto en contra de González Arnao que se convirtió en particular, la sección acordó decir al consejo: «1.º Que la equidad aconseja generalmente en los casos de duda que debe estarse a lo favorable y no a lo perjudicial. 2.º Que en la cuestión presente, aun es de utilidad general que el derecho de votar tenga las menos limitaciones posibles. 3.º Que de declarar excluidos de tal derecho a los licenciados en filosofía no están ni deben estar excluidos del derecho de votar en las próximas elecciones» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación). El consejo, sin embargo, acordó conforme al voto particular de González Arnao que «se hiciese presente a S. M. que la queja de los exponentes recae sobre un asunto cuyo juicio y terminación corresponde a la Diputación a la que está encargada la calificación de los que han de ser miembros en las listas electorales». El no seguir el parecer mayoritario de la sección provocó a su vez los votos particulares al dictamen del consejo de casi todos los miembros de la sección de la Gobernación (Canga Argüelles, Medrano y Banqueri) y de varios consejeros más como Joaquín Carrión, Antonio Barata e Ignacio de la Pezuela (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno, sesión extraordinaria del 4 de julio). Como en este ejemplo también puede observarse, nada impedía que los consejeros que no estuvieran conformes con el parecer definitivo del consejo pleno elevaran junto a este un voto particular que era remitido al ministerio acompañando al dictamen. De hecho, cuando el negocio rozaba, como igualmente

Con todo, encuadrado en esta segunda modalidad consultiva que por importancia en el consejo siempre se presentó como la primera⁷⁶, sobresalía un género de consultas cuya laboriosidad demandaba una interrelación constante y prolongada entre las secciones y el consejo. Me refiero a aquellos encargos que la corporación estuvo recibiendo desde su puesta en planta para que informara, reformara o, incluso, formara proyectos de leyes y ordenanzas de todos los ramos de la monarquía. Fijar la posición del sínodo en negocios tan «arduos y graves» ocupaba diversas sesiones de intenso debate donde los cambios de parecer, con sus correspondientes idas y venidas de informes desde las secciones, trababan las experiencias consultivas más complejas a las que se tuvo que enfrentar el Consejo Real de España e Indias⁷⁷.

pasaba en ese ejemplo, temáticas conflictivas próximas a lo que en Cortes se había llamado «los derechos fundamentales de los españoles» la herramienta del voto particular evidenciaba la fragmentación «política» del cuerpo: «Se dio cuenta de un expediente remitido a informe del Consejo por el Ministerio de la Gobernación de Real orden de 27 de diciembre último pasado instruido a instancia de D. Miguel de Burgos Impresor en esta Corte en solicitud de Real permiso para esterotipar y vender por su cuenta los tres Reales Decretos provisionales sobre el establecimiento de Ayuntamientos, Diputaciones provinciales y administración de justicia. El Consejo conforme a la Sección de la Gobernación del Reyno fue de dictamen que así Burgos como otro cualquiera impresor podría libremente imprimir en la forma que quisiese los decretos del Gobierno para difundir su lectura en el público, sin que esto impida el que la primera impresión se haga en la Imprenta Real por ser la auténtica y que debe tener fuerza legal y que por término de un mes tenga la misma facultad exclusiva de vender lo que imprima. Los Ministros D. Ramón Gil de la Cuadra, D. Ignacio de la Pezuela, D. Manuel de Aguilar, D. Joaquín Carrión, D. Andrés Villalba, D. Antonio Dabán y D. Joaquín Díaz Caneja no se conformaron con el dictamen del Consejo y formaron voto particular proponiendo que la Imprenta Real continúe imprimiendo los documentos fiscales, con prohibición de que lo hagan otros impresores, observándose la ley que trata de la propiedad literaria de obras de esta especie, que pertenece en este caso al Gobierno» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno, sesión del 21 de enero de 1836). Dentro de la segunda cláusula del artículo 77.º del reglamento cabían otras modalidades de resolución del consejo que se desviaban de la normalidad. No conformarse con el dictamen de una sección y resolver oralmente en la misma sesión o devolverlo a otra sección distinta indicándole cómo debía extender el informe fueron algunas de ellas (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno, sesiones del 10 de marzo y 21 de abril de 1836).

⁷⁶ «1.º El Consejo como cuerpo establecido para ayudar y servir al Rey en las cosas que son menester para su Consejo dará su dictamen en los negocios graves que S. M. se dignase someter a su examen» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

⁷⁷ A lo largo de sus casi dos años y medio de existencia, el consejo informó, reformó y formó muchos proyectos cumpliendo con esta particular función consultiva. Entraba en la primera categoría el examen que durante más de un año realizó sobre el «Plan General de Estudios», redactado por la dirección general del mismo nombre, que le fue remitido desde el ministerio de lo Interior por real orden de 26 de junio de 1835. No fue hasta febrero de 1836 que la sección –para entonces ya– de la Gobernación presentó una primera versión de su dictamen en el consejo pleno. El negocio fue considerado de tal relevancia que se mandó que las secciones tomaran copias del dictamen y el extracto del expediente «para examinarlo en ellas y que los ministros vayan a la discusión con todo conocimiento» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno, sesión del 27 de febrero de 1836). Esa discusión se cerró el 23 de junio del mismo año, pero el dictamen seguía siendo tan complicado de extender que se acordó por el consejo que fuera la propia sección de la Gobernación la que lo extendiera en vez de la secretaría general (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno, sesión del 23

2.3.2 Informar no es consultar y consultar ya no es gobernar: la paradoja pura o meramente consultiva

En conceptos como informe, dictamen, oficio, consulta, acuerdo o acordada me he apoyado hasta aquí, haciéndolos pasar por sinónimos, con la misma imprecisión con la que se expresaban los protagonistas –cuerpos, individuos y demás autoridades– las más de las veces que tenían que hacer referencia a esa atribución tan difusa de lo pura o meramente consultivo. Pero no hay que llevarse a engaños; ni esos modos de plasmar el parecer de una corporación eran análogos, ni a ninguno de aquellos se les escapaba que esto era así.

En efecto, no había sección, propusiera lo que propusiera cada una⁷⁸, que no tuviera clara una cosa: existía una jerarquía en los modos de expresar el parecer y el más alto de los escalones lo ocupaba el único que implicaba «hablar con S. M.» para descargar su conciencia, la consulta⁷⁹. Toda la práctica consultiva la

de junio de 1836). Un ejemplo de reforma que ocupó al consejo en octubre de 1834 fue la que las secciones de Hacienda y lo Interior le practicaron al «Proyecto de nueva ley sobre el ramo de mostrencos». El consejo se conformó con todas «las alteraciones y modificaciones» que introdujeron ambas secciones («Asuntos que ha despachado el Consejo Real en el año de 1834» en *AGS, CREI*, leg. 30). No obstante estos dos ejemplos anteriores, la actividad que más recursos y tiempo le consumía al consejo era la de formar un proyecto normativo. Más de año y medio estuvieron trabajando las secciones de la Gobernación, Hacienda y Marina en un «Proyecto de Ordenanzas de Sanidad» que no llegó a ver la luz. El gobierno mandó elaborar el proyecto por real orden de 5 de marzo de 1835 y en febrero 1836 se seguía discutiendo su título tercero después de haberlo reformado en otra ocasión (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno, sesión del 18 de febrero de 1836).

⁷⁸ Algunas utilizaron la diferencia entre dictamen, acuerdo y consulta como criterio para articular la distribución de negocios en el seno del consejo: «Una de las dudas que más frecuentemente han ocurrido ya, es la de la forma en que el Consejo debe extender sus dictámenes; siendo grande la diferencia que todos sabemos había entre hacerlo por consultas o solo por acuerdos. [...] Esta duda parece podría resolverse declarando que los dictámenes del Consejo pleno se elevasen a S. M. en forma de Consulta simplificando algún tanto la forma antes de ahora usada; y que los dictámenes de las Secciones se dirigiesen al Ministerio como informes, nombre que mejor que el de acuerdos caracteriza las funciones meramente consultivas del Consejo Real» («Exposición de la Sección de lo Interior [...]» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). Por su parte, la sección de Marina, «sabida [...] la diferencia que ha[bía] entre estas [las consultas] y las acordadas en su forma y dirección», recomendaba evacuar las decisiones del consejo de manera habitual utilizando «acordadas» y reservar las consultas para pronunciamientos excepcionales («Observaciones de la Sección de Marina» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

⁷⁹ Ese de «hablar con S. M.» era el rasgo que destacó Banqueri a la hora de preparar la instrucción con la que contribuyó a la discusión y posterior redacción de las observaciones de su sección: «artículo 4.º = Hará la evacuación de su dictamen o por consulta o por informe. Por consulta en los graves negocios hablando con S. M. y por informes en los particulares que no produzcan regla general» («Instrucción para la ejecución del reglamento» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). El artículo que acabó recogiendo en el reglamento de 20 de diciembre los casos en los que debía manifestarse el consejo por medio de la consulta, siendo este un dato que como ya se ha señalado no implicaba por sí oficialidad alguna, también destacaba ese rasgo: «82.º = En todos los negocios en los cuales S. M. prevenga al Consejo que le consulte, lo hará este hablando directamente con la Real Persona [...]» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1; la cursiva es mía, pero el subrayado es original del texto).

tenía como raíz y no solo en un sentido léxico- semántico. Era la noción nuclear, la más utilizada y, en consecuencia, la más oscurecida por los usos coloquiales y por la intensa polisemia que escondía.

Entre «consultar» y «consulta» sumaban nueve entradas en el tomo II (1729) del *Diccionario de Autoridades* que ayudan a explicar las razones de lo oscuro del paisaje⁸⁰. El problema de los usos coloquiales del término estaba directamente relacionado con las dos primeras acepciones de «consultar» y la primera de «consulta». Que consultar fuera «tomar o pedir» dictamen o parecer y «conferir, tratar o discurrir» sobre ese parecer –es decir, darlo– en un acto –que era la consulta– mostraba lo extendido que estaba un uso vulgar que posibilitaba todo tipo de imprecisiones⁸¹. Cualquier consejo que alguien pudiera pedir y otro dar era consultar y el contexto en que esto se enmarcaba constituía una consulta.

Muy lejos de eso, las demás acepciones de ambos vocablos se movían en torno a una única versión técnica que compartía una serie de rasgos definitorios: (1) la relación se entablaba entre dos partes bien definidas, una inferior («Consejos, Tribunales, Ministros, Capitanes generales o Virreyes») y otra superior (el rey); (2) el sentido del flujo comunicativo que justificaba la relación era ascendente (se elevaba); (3) y, por último, ese flujo comunicativo consistía en un ejercicio de auxilio intelectual y jurídico⁸². La mayor parte de los aspec-

⁸⁰ Consulto, valga la redundancia, la versión *online* del *Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua dedicado al Rey nuestro Señor Don Felipe V (que Dios guarde) a cuyas reales expensas se hace esta obra*. Tomo segundo que contiene la letra C, localizada en el sitio de la Real Academia Española: <https://www.rae.es/recursos/diccionarios/diccionarios-antiores-1726-1996/diccionario-de-autoridades>.

⁸¹ Las dos primeras acepciones de consultar a las que me refiero son: «CONSULTAR. v. a. Tomar o pedir parecer, dictamen o consejo a otro. Latín. Consultare, de donde viene. FONSEC. *Vid.* de Christ. tom. 2. cap. 20. El pagar y restituir no lo consultéis con el Caballero que tiene por opinión que el no pagar ni restituir es muy de Caballeros. NAVARRET. Conserv. disc. 1. Del Emperador Alexandro Severo refiere Lampridio, que a cada uno consultaba en las materias, en que conforme a su profesión se suponía estar práctico. SAAV. Empr. 55. No queda defraudada la gloria del Príncipe, que supo consultar y elegir [...]»; y «CONSULTAR. Conferir, tratar y discurrir lo que se debe hacer en algún negocio o caso. Latín. *Deliberationem habere, inire con filium*. CAST. Hist. de Sant. Dom. tom. 2. lib. 1. cap. 32. Comenzó a consultar con personas cuerdas y Cristianas lo que deseaba. MARIAN. Hist. Esp. lib. 16. cap. 18. Allí trataron de sus haciendas, y consultaron de ir a la mano al Rey, en sus desatinos y temerarios intentos. CORR. Argen. fol. 14. Consultaron también, que se debía hacer del mueble y de la casa de Poliarcho [...]» (*Diccionario de Autoridades*, tomo II (1729), en red: <http://web.frl.es/DA.html>). Por su parte, la primera acepción de consulta a la que me refiero es: «CONSULTA. s. f. Conferencia que se tiene entre algunas personas sobre materia que pide reflexión. Latín. *Consultatio*, de donde viene. CAST. Hist. de Sant. Dom. tom. 1. lib. 1. cap. 12. Sobre lo cual, en cierta casa, hicieron su ayuntamiento: y lo que resultó de la consulta, fue echar en el fuego los papeles. SAAV. Empr. 80. Cuando el caso da lugar a la consulta, más se obra con ella, que con la temeridad. CERV. Quix. tom. 2. cap. 6. Imaginando, que de aquella consulta había de salir la resolución de su tercera salida [...]» (*Diccionario de Autoridades*, tomo II (1729), en red: <http://web.frl.es/DA.html>).

⁸² Las dos acepciones de consultar que pivotaban alrededor de esa noción técnica son: «CONSULTAR. Vale también representar el inferior al superior lo que se le ofrece sobre alguna

tos que envolvían esa relación, por medio de varias metonimias encadenadas, se denominaban consultas⁸³.

Para el caso del Consejo Real de Castilla, la consulta llegaba a ser una y trina. Consulta era el informe, dictamen o parecer que se elaboraba para someterlo al soberano, consulta era el pliego en que se materializaba esa reflexión del cuerpo, y consulta era el acto en el que el consejo con su presidente o gobernador a la cabeza compartía el viernes de cada semana algunas de esas reflexiones con el monarca⁸⁴.

dependencia o negocio. Latín. Sententiam de re aliqua exponere, ostendere, exhibere. RECOPI. lib. 2. tit. 4. l. 62. núm. 12. Y tendrán libertad de tratar y conferir lo que más les pareciere que sea bien del Reino, o reformatión de costumbres y abusos, para consultarme lo que fuere de importancia. NIEREMB. Virt. Coron. cap. 4. §. 2. Habiendo notado el Consejo de Indias, que las Islas Filipinas no acrecentaban las rentas del Patrimonio Real... consultó al Rey el desampararlas, por ser muchas en número y de difícil conservación», y «CONSULTAR. Vale asimismo proponer al Rey o a otro superior, personas capaces e idóneas para algún empleo, oficio, o dignidad. Latín. *Aliquid ad Principem deferre, proponere*. NIEREMB. Virt. Coron. cap. 4. §. 2. Consultáronle muchas veces a una persona grave para una Dignidad: mas nunca la proveía, aunque se la pusieron en primer lugar» (*Diccionario de Autoridades*, tomo II (1729), en red: <http://web.frl.es/DA.html>).

⁸³ Hasta cuatro entradas se dedicaban a esas acepciones de consulta enlazadas por metonimias: «CONSULTA. La proposición que hacen los Consejos, Tribunales, Ministros, Capitanes generales o Virreyes al Rey, proponiéndole las personas que hallan más dignas para que se provea en ellas algún empleo vacante. Latín. *Senatusconsultum litteris ad absentem Principem* [ii.540] *mandatum*. NIEREMB. Virt. Coron. cap. 4. §. 2. En otra consulta le propusieron a un Caballero para un oficio grave: y apretando la dificultad en la consulta, y no proveyéndole, escribió a la margen, cuando no juegue», «CONSULTA. Vale también representación, informe, dictamen, parecer que se hace o da al Soberano, sobre algún negocio u otra materia, por algún Tribunal o Ministro particular: lo que suele ejecutarse de oficio, o de orden del Príncipe, cuando pregunta sobre alguna dependencia. Latín. *Consultatio*. RECOPI. lib. 2. tit. 4. l. 62. núm. 13. En esta Sala asistirá el Presidente los más días que pudiere... y los de ella por turno ordenarán los despachos que acordaren, y consultas que de ello se me hayan de hacer. SAAV. Empr. 56. Poco importa que en los Consejos se hagan prudentes consultas: si quien las ha de disponer las yerra», «CONSULTA. Se llama también el pliego en que va escrita la representación, parecer o proposición que se hace al Príncipe, rubricado de los Tribunales o Ministro que le ha formado. Latín. *Libellus Senatusconsulti ad Principem*», y «CONSULTA. Se llama asimismo el acto de ir el Consejo en Comunidad, con su Presidente, o Gobernador, el Viernes de cada semana, a dar cuenta al Rey de todo lo ocurrido en el Reino. Latín. *Frequentis Senatus apud Regem de rebus politicis consultatio*. RECOPI. lib. 2. tit. 4. l. 62. núm. 21. Los Viernes de cada semana, que el Presidente y Consejo pleno se junta a ver los negocios, que están remitidos a consulta, lo continuarán como hasta aquí» (*Diccionario de Autoridades*, tomo II (1729), en red: <http://web.frl.es/DA.html>).

⁸⁴ Para un estudio muy reciente de la consulta polisémica como herramienta vehicular de los diversos consejos de la monarquía, pero sobre todo del Consejo Real de Castilla: POLO MARTÍN, Regina, *Consejos y Consultas. La consulta como instrumento de gobierno en la Monarquía hispánica del Antiguo Régimen. Un estudio jurídico-institucional, con especial referencia al Consejo de Castilla*. Bilbao, Fundación BBVA, 2018. Esta autora, después de atender a la dimensión de lo que llama la «regulación normativa» de la actividad consultiva –un intento de reconstrucción del «régimen jurídico de las consultas» entre 1516 y 1808–, divide el «proceso burocrático de las consultas», la dimensión administrativa para ella, en consultas orales o «a boca» y consultas escritas. Entre las primeras centra su atención en «las consultas de viernes del Consejo de Castilla». La ingente cantidad de documentación archivística que examina permite confirmar que la denominación como «consulta» de ese tipo de reuniones provenía de la única operación de la que no quedan registros expresos: el acto por el que el ministro consultante transmitía el parecer del consejo sobre un negocio a S. M.

Y así lo siguió siendo, al menos formalmente, hasta pocos días antes de que se suprimiera ese Consejo Real⁸⁵.

Hasta los mismos albores de la disolución, los consejos de Hacienda, Guerra e Indias también siguieron elevando unas consultas que cada vez se asociaron más con el documento escrito y menos con el proceso deliberativo por el que el cuerpo formaba su opinión autónoma para contribuir con ello al mejor gobierno de la monarquía⁸⁶. Con todo, estos que se han mencionado hasta aquí eran los contornos básicos de la principal herramienta en la actividad consultiva o gubernativa de las altas corporaciones de la monarquía: consultar, todavía en 1834, era establecer un diálogo –respetuoso, pero directo– con S. M. para descargar su conciencia y ayudarla a gobernar⁸⁷.

⁸⁵ La última «consulta de viernes» del Consejo Real de Castilla se celebró el viernes 14 de marzo de 1834 (*AHN, Consejos*, leg. 6111). Además, el consejo pleno y la «Sala 1.ª de Gobierno» estuvieron elevando consultas por la vía reservada hasta ese mismo mes de marzo de 1834. La mayor parte de esas últimas traían causa de remisiones de reales órdenes con las que los ministerios buscaban arrojar luz sobre expedientes que ya se habían instruido en sus oficinas: «7 de diciembre de 1833, Consejo Pleno, consulta su parecer en el expediente instruido en la Secretaría de Fomento General del Reino sobre restablecimiento de los cancelarios de las Universidades de España» (*AHN, Consejos*, leg. 6110). Y no debe pensarse que estas consultas, o las que se seguían elevando de oficio, se quedaban sin recibir una real resolución: «15 de octubre de 1833, Sala 1.ª de Gobierno, consulta su parecer acerca de la exposición del Arzobispo de Sevilla en que solicitó no se permitiesen representaciones teatrales en Carmona [resolución marginal]. Las representaciones teatrales se permitirán en Carmona y en cualquiera otra parte del Reino, con sujeción a las leyes, a los reglamentos particulares del ramo de teatros y en su caso a los reglamentos de sanidad, y así lo he mandado por punto general» (*AHN, Consejos*, leg. 6110). Agradezco todas estas referencias a Fernando Martínez.

⁸⁶ Y esto no solo se comprueba observando a qué se referían las secciones del Consejo Real de España e Indias cuando exponían lo que era una consulta. En la misma dirección apunta que, de las tres acepciones con las que se reconfiguró la palabra consulta en la primera edición del Diccionario de la lengua castellana de 1780 (POLO MARTÍN, Regina, *Consejos y Consultas...*, cit., pp. 25 y 26), la que más se ha mantenido en el tiempo –atravesando sus decenas de reediciones hasta llegar a la presente de consulta *online*: <https://dle.rae.es/>– haya sido la tercera: «El dictamen que los tribunales supremos y otros cuerpos *dan por escrito* al rey sobre algún asunto que requiere su real resolución» (la cursiva es mía). En realidad, esa tercera, que fue copiada en la «lista alfabética» que cerraba la obra: HENRY VEIRA, Ángel Antonio, *El oficinista instruido o práctica de oficinas reales (1815)*, cit., p. 143, se completaba con «[...] o proponiendo sujetos para algún empleo, se hacen de oficio o por orden de S. M.».

⁸⁷ Desde el punto de vista de la diplomática –o mejor, desde la perspectiva de alguien que no es diplomata, pero se apoya en los valiosos trabajos de algunos de estos especialistas (REAL DÍAZ, José Joaquín, *Estudio Diplomático Indiano*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, 1970, y GÓMEZ GÓMEZ, Margarita, *Forma y expedición del documento del documento en la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1993)–, se puede comprobar que las consultas escritas de los consejos de Castilla, Indias, Hacienda y Guerra tenían en común una serie de elementos constitutivos, y estos aparecían también contenidos someramente en la parte final del artículo 82 del reglamento de 20 de diciembre: «[...] Todos los Consejeros rubricarán la consulta, incluyendo en ella los votos separados si los hubiese. El pliego se dirigirá a las Reales manos de S. M. por medio del Secretario general» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1). Como la consulta estaba dirigida al soberano, la pieza, exten-

Sin embargo, el gobierno de Martínez de la Rosa —a través principalmente del ministerio de Gracia y Justicia— había dejado claro que el nuevo Consejo Real solo estaba habilitado para llevar a cabo una práctica consultiva que se concretaba como «mera o pura». Así pues, cabe preguntarse, ¿qué encerraba esa acotación? Aunque los adjetivos «mera o pura» parecieran estar describiendo una suerte de destilado de la misma esencia de la consulta, en realidad todo apuntaba hacia una transformación radical que bien puede considerarse como el nacimiento de una nueva categoría cobijada bajo una expresión antigua.

El gobierno por consejo —o, si se quiere, la lógica consultiva tradicional— integraba, además de los componentes que he señalado antes, la necesaria respuesta o bajada de la consulta para su publicación en el pleno del cuerpo consultante, así como la posterior puesta en ejecución de lo resuelto a partir de ella⁸⁸. Prueba

dida sobre la mitad derecha de un pliego en vertical, saludaba con un «señor» o «señora» separado del cuerpo. En el espacio que quedaba a su izquierda se desplegaba la nómina de consejeros asistentes a la toma de parecer del consejo que constituyó la consulta. Además, en la medida en la que la inmensa mayor parte de las últimas consultas elevadas por los consejos nacían de lo mandado en un real decreto o en una real orden, lo más habitual era que el cuerpo de la consulta comenzara introduciendo esa disposición. Después de presentar el negocio en cuestión e introducir el parecer de los fiscales, el consejo se posicionaba con respecto a este —muy comúnmente conformándose— y dejaba la resolución a juicio del monarca: «El Consejo, Señor, conforme en todo con el preinserto dictamen de los Fiscales de V. M., le eleva a su Soberana consideración, para que en su vista se digne resolver lo que fuere de su Real Agrado» o «V. M. sin embargo se dignará resolver lo que fuere de su Soberano agrado». Tras el lugar y la fecha, rubricaban los consejeros cuyos nombres aparecían en la nómina del principio. El último de los elementos comunes, que en realidad era el primero que tenía ante sí el monarca, era el membrete. Se disponía a la espalda de la consulta de tal forma que cuando el documento se plegaba quedaba dispuesto a modo de carátula y recogía: el nombre del cuerpo, la fecha de extensión de la consulta, ocasionalmente la fecha de su acuerdo, un breve extracto de la consulta y, al pie, la firma del secretario del consejo. A la izquierda de todo esto se anotaban la real resolución, la fecha de su publicación y la de su ejecución. El membrete de la consulta del Consejo Supremo de Hacienda que estoy siguiendo para aportar las fórmulas tipo expresaba: «Hacienda en pleno a 17 de Julio de 1833. = Consulta a V. M. lo que se le ofrece y parece en cumplimiento de las Reales órdenes con que le fueron remitidos los expedientes que devuelve, sobre reintegro de varias cantidades exigidas por el Gobierno revolucionario en calidad de préstamo forzoso a diferentes capitalistas, y abono de los suministros hechos en las épocas anteriores al año 1825. = D. Antonio Quintano». Y en anotaciones marginales: «Resolución de S. M. Como parece y así lo he mandado». = Publicado en Consejo pleno en 14 de Enero de 1834. Cúmplase lo que S. M. manda» (*AGS, CSH*, leg. 80).

⁸⁸ Los distintos consejos estuvieron consultando hasta fechas tan próximas al 24 de marzo que sus últimas consultas ya no encontraron «a su bajada» los cuerpos que las habían impulsado. Para el caso del Consejo de Hacienda, esa circunstancia supuso que la real resolución al parecer del consejo no llegara nunca a ser publicada y, por tanto, su puesta en ejecución fue de lo más irregular. El membrete de la penúltima consulta que regresó a este consejo resuelta evidenciaba esto que digo: «Hacienda en pleno de 29 de Enero de 1834. Acordada en 25 de idem. En cumplimiento de la Real orden de 7 de octubre último con que se remitió el Expediente, que se devuelve promovido por Juan Fernández Rubio vecino de Vera, en Granada, quejándose de los procedimientos de la Subdelegación de Baza en la exacción de la cantidad que se expresa: consulta a S. M. se le devuelva las fincas que se le vendieron, quedando responsables a subsanarle los perjuicios que originaron a este reclamante, los que dieron motivo a tales procedimientos. D. Francisco Gárate». Y en las

de que toda esta operación estaba muy fuertemente arraigada en la práctica consultiva era que para «purificarla» se tuvo que acompañar durante un tiempo de aquella etiqueta tan reveladora.

A la sección del Consejo Real que estaba compuesta por los individuos más familiarizados con los antiguos consejos, la de Hacienda, esto fue algo que no le pasó desapercibido⁸⁹. Esta sección definía lo que significaba e implicaba pura o meramente consultivo en contraste con las atribuciones consultivas tradicionales que la sección de Gracia y Justicia, por medio de distintas «órdenes especiales», había logrado conservar, o más bien, heredar⁹⁰. Al nuevo consejo, como «cuerpo meramente consultivo», parecía que no le correspondía elevar consultas; y, sin estas, qué duda cabía de que la corporación tendría segadas todas aquellas «facultades gubernativas» de las que habían disfrutado los viejos sínodos⁹¹.

Lo asumieran o no el resto de secciones⁹², con la disolución de los consejos y la reasignación de lo pura o meramente consultivo en el seno del nuevo Consejo Real se había operado una transformación irreparable en el mundo de lo consul-

anotaciones marginales: «Real resolución. Como parece, y así lo he mandado; entendiéndose con el subdelegado de Fomento de la Provincia de Almería lo que se previene en la consulta con respecto al Intendente. Está señalado de la Real mano. = Fecho a día 5 de abril» (AGS, CSH, L. 180). De manera algo distinta, las últimas consultas del Consejo de Indias encontraron en la sección del nuevo consejo, aunque interinamente (*vid. supra* Cap. V, 2.2, 197-201), un espacio donde ser publicadas y puestas en ejecución. Ejemplo de esto fue el tratamiento dado en esa sección de Indias a la «Consulta del Consejo de Indias de 27 de febrero de 1834 sobre la solicitud del Administrador de Tabacos y pólvora de San Sebastián provincia de Sonora, para ser comprendido en el artículo 13 del decreto de 22 de marzo de 1833 y se le declare pensión de emigrado». El parecer del consejo había sido contrario a la pretensión del interesado y la real resolución («Como parece; y así lo he mandado») se conformaba con el del consejo. La consulta fue publicada en la sección de Indias en su sesión del 4 de agosto de 1834 (AGI, Ultramar, leg. 788).

⁸⁹ La composición detallada de esta sección en *supra* Cap. IV, 2.2.2, pp. 184 y 185.

⁹⁰ «Observaciones de la Sección de Hacienda a algunos artículos del Reglamento» en AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1.

⁹¹ «[...] lo que en este artículo se llaman acuerdos de las secciones son los oficios o exposiciones en que se exprese su dictamen, porque consultas a S. M. parece que no debe hacerlas sino la de Gracia y Justicia [...] no siendo el Consejo más que un cuerpo meramente consultivo sin facultades gubernativas» («Observaciones de la Sección de Hacienda a algunos artículos del Reglamento» en AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1).

⁹² La sección de Indias compartía con la de Hacienda, como no podía ser de otra forma, su definición de lo pura o meramente consultivo, pero se resistía a aceptar que aquello fuese lo que quería el gobierno de S. M. para ella: «La Sección de Indias del Consejo Real deseosa de corresponder a los fines que el Gobierno se propuso en su institución entiende que [...] se deben especificar [...] sus peculiares atribuciones y facultades, las cuales variarán según varíe las índole y atribuciones del mismo Consejo; bien sea que se le considere nada más que como cuerpo consultivo, o como cuerpo a quien se le confiera además una gran parte de la ejecución de las consultas que envíe al Gobierno. [...] Convendrá que la sección esté autorizada para proponer al Gobierno cuanto juzgue útil y conveniente a la prosperidad y fomento de aquellas provincias formando los expedientes que estime necesarios del mismo modo que se ha expresado en el párrafo anterior, y puestos en estado de resolución los remitirá a la Secretaría que correspondan» («Observaciones generales de la sección de Indias» en AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1).

tivo. Su consecuencia más visible, sin embargo, encerraba dentro de sí una paradoja: la función consultiva remozada que se replicaría a partir de ahí en multitud de cuerpos y juntas había nacido de la proscripción de la herramienta institucional –esa consulta– que le había dado nombre a todo. Gubernativo o administrativo y consultivo fueron desde entonces definitivamente dos modos de gestión de la documentación diversos, y nunca volverían a recaer sobre una misma corporación que ejerciera como tal.

Por todo lo anterior, cuando el 24 de diciembre de 1834 Martínez de la Rosa presumió por enésima vez ante el Estamento de Procuradores de la creación de un Consejo Real que había logrado la «división [...] entre la parte judicial y la administrativa o consultiva» sus palabras contenían más imprecisiones de lo acostumbrado⁹³. Poco sentido tiene entrar a valorar el nivel de seguimiento que el presidente del Consejo de Ministros mantenía sobre los derroteros tomados por una práctica institucional que le pillaba muy lejos de sus principales preocupaciones políticas, pero por su fecha y contenido concreto, la cita seleccionada evidencia la dificultad que entraña formarse una opinión sobre el alcance de la tan traída y llevada separación de atribuciones sin contar con el contexto adecuado. Y es que solo desde dentro de un nuevo consejo que, más que heredero de los antiguos, era legatario de su funcionamiento, se puede descifrar el deslinde de atribuciones para terminar concluyendo que lo que en realidad ocultaba era una transformación de lo consultivo que rompió todos los lazos de analogía con lo gubernativo.

3. LOS OTROS CONSEJOS DEL CONSEJO REAL: LA SECCIÓN DE GUERRA, LA SECCIÓN DE MARINA Y LA SECCIÓN DE GRACIA Y JUSTICIA

En los apenas siete meses que mediaron entre la aprobación del reglamento de 9 de mayo y la culminación del reglamento elevado a S. M. el 20 de diciembre, el Consejo Real de España e Indias asistió al proceso más decisivo en su configuración como alta corporación de la monarquía. Fueron los meses de mayor estabilidad que vivió el sistema político que lo había alumbrado, y en ellos el nuevo sínodo consiguió definirse como cuerpo a partir de la única atribución que como tal ejerció: la pura o meramente consultiva.

Sin embargo, ni siquiera en esa situación en la que un gobierno reunido en torno a las figuras de Martínez de la Rosa y Garelly impuso una serie de medidas

⁹³ «[...] por manera que con la formación del consejo Real ha quedado hecha la división o deslinde entre la parte judicial y la administrativa o consultiva. Esta es, pues, la idea creadora, digámoslo así, de este consejo. Con solo anunciar esta idea, se demuestra la conveniencia de que haya un consejo donde se reúnan las luces de las personas que han sobresalido en diversas carreras y llegando a su término, pues entran a contribuir con el caudal de conocimientos que han adquirido en sus respectivas profesiones» (*DSC, legislatura 1834-1835*, núm. 104 (23 de diciembre de 1834), p. 999, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/).

de tendencia uniformadora, el consejo logró dotarse de una entidad separada y autónoma que se terminara traduciendo en la adopción de un nuevo reglamento. La corporación nunca pudo llegar a blindarse frente a las acometidas desacompañadas de los diferentes ramos ministeriales. Frente a la concepción del consejo como institución del Estado que representaba su funcionamiento consultivo, desde el principio quedó a disposición de los ministros la opción de mediatizar las diferentes secciones, convirtiéndolas –a esos efectos– en meras prolongaciones de sus ministerios⁹⁴. Las cambiantes circunstancias políticas que vieron sucederse cinco gabinetes en menos de dos años hicieron el resto cuando en distintas ocasiones las reformas estructurales de los diversos ramos afectaron a esos «apéndices consultivos» que sufrieron alteraciones tanto en su funcionamiento como, incluso, en su planta.

Así las cosas, distanciadas de ese Consejo Real de España e Indias pura o meramente consultivo que se elevaba sobre todos los ramos de la monarquía prestando una función esencial en una administración supuestamente «unitaria», varias secciones alternaban su pertenencia a ese modelo con otras prácticas en las que solo dependían del ministerio correspondiente. Y eso era precisamente lo único que tenía en común este perfil «especial» de las secciones de (3.1) Guerra (3.2) Marina y (3.3) Gracia y Justicia, que se presentaba como un cajón de sastre de sus respectivos ramos⁹⁵.

⁹⁴ Un punto de contacto de esas dos lógicas se dejó entrever en la respuesta que desde la secretaría de Estado se dio a una petición de la sección de Indias para que su oficial 1.º, José Manuel Montero, fuera habilitado «en el despacho de la Secretaría de la expresada sección de Indias, concediéndole honores de V. M. libres de media annata, supuesto que la causa impulsiva de esta gracia puede reproducirse con frecuencia por ocupación, ausencia o enfermedad del Secretario cuyo caso se hallaba prevenido de igual manera en las Secretarías de los suprimidos Consejos». La primera propuesta de resolución, que firmada por el propio Martínez de la Rosa el 4 de diciembre de 1834 aparece como decreto marginal sobre el oficio del Consejo Real, aceptaba el supuesto de hecho que impulsaba la solicitud de gracia: «Considerando yo justa la propuesta mencionada tengo el honor de elevarla al Superior conocimiento de V. M. que se dignará, si lo tiene a bien, acceder a ella». No obstante, la real resolución que al final se comunicó al consejo destilaba esa concepción en la que la sección era prácticamente una extensión del propio ministerio: «La Secretaría de una Sección del Consejo Real no exige en el que la sirve el carácter de Secretario de S. M., pues sus funciones se limitan a dar cuenta de los negocios que se pasan a aquella pidiéndola parecer, y a remitir al respectivo Ministerio el que emitiere. Si D. José Manuel Montero es acreedor a la gracia de los honores de Secretario de S. M. pídanse directamente; pero no hay para qué [...] suponer inherente a ella la categoría de Secretario de S. M. Contéstese en estos términos a quien envió y apoyó esta solicitud a que S. M. no ha accedido» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 84).

⁹⁵ Algo diferente ocurrió con la atribución –también especial– de la que quedó encomendada la sección de Estado. Por más que fuera esta sección la principal encargada de conocer de la expedición del *Regium exequatur* a los cónsules extranjeros, esta función siempre fue vehiculada a través de la secretaría general del consejo, y en muchas ocasiones la de Estado se apoyó en la de Hacienda y en la de Indias para enfrentar el negocio («Real orden de 22 de abril de 1834 dirigida al Presidente del Consejo Real de España e Indias que fija por punto general que habiendo sido suprimido el Consejo Supremo de Hacienda pase a estar cometido el conocimiento [...] a la sección de Estado», en *AHN, Estado*, leg. 2827, 3). La lista de expedientes de este tipo que consultó el

3.1 *La sección de Guerra: auxilio consultivo en plena contienda carlista*

Los problemas que retrasaron más de un año el deslinde de atribuciones gubernativas, consultivas y contenciosas en la cabeza de la jurisdicción militar no solo tuvieron que ver con que este era el ramo en el que más se dejaba sentir que el conflicto abierto contra los «facciosos» no hacía más que empeorarse⁹⁶. A la dificultad que entrañaba alejar al nuevo Tribunal Supremo de Guerra y Marina de la función consultiva que, sobre todo, estaba desempeñando en materia de quintas, se le unía así una reforma radical en la estructura de la secretaría de estado y del despacho que también se postergó algo menos de seis meses en comparación con otros ministerios.

En ese primer sentido, la colección de decretos relativa al año de 1835 ofrece numerosos ejemplos de las consultas que el Tribunal Supremo de Guerra y Marina tuvo que elevar para facilitar la ejecución de la quinta de ese mismo año. Esta, a diferencia de la de 1834 que había sido todavía articulada a través del Consejo Supremo de Guerra⁹⁷, se había puesto en marcha ya por una ley conforme al Estatuto Real fechada el 31 de diciembre de 1834⁹⁸. La «real orden resolviendo que los pueblos que no puedan presentar mozos útiles para el servicio cubran su contingente con sustitutos», la que declaraba «que todos los encausados que se hallan sujetos a la quinta deben sacar su suerte sin perjuicio de seguir el proceso», o la que recordaba «que los Carabineros de Real Hacienda están sujetos al sorteo para el ejército y las milicias» son algunos de los muchos ejemplos en los que el Tribunal Supremo de Guerra y Marina tuvo que intervenir dictami-

Consejo Real ascendió a 46 y todos se encuentran localizados entre la poca documentación que se conserva de la secretaría general del consejo (*AGS, CREI*, leg. 1, 6, titulado por el archivero contemporáneo como «Consulados»). De esos extraigo el que versa «sobre concesión del *Regium exequat* a favor de Mr. Hardy (Guillermo), nombrado Cónsul de Inglaterra en Cuba», que me sirve para comprobar la similitud entre el procedimiento que se realizaba en el Consejo Supremo de Hacienda y el que, para este caso en concreto, implicó a la sección de Estado y a la sección de Indias (*AGS, CREI*, leg. 1, 6, 3).

⁹⁶ Para una reflexión sobre la poca atención prestada a la jurisdicción militar en el momento de la disolución de los consejos: *vid. supra* Cap. IV, 2.1.2, pp. 142 y 143. El 8 de abril de 1834 «se comunicó una Real orden previniendo al señor Decano de la Sección nombrase dos vocales de ella para que en unión con otros dos del Tribunal Supremo de Guerra y Marina que nombraría el señor Presidente del mismo, realizasen el deslinde y debida separación de los negocios pertenecientes a ambos Cuerpos». Hasta el 4 de julio no fueron nombrados por la sección los consejeros Tomás González de Carvajal y Gaspar Diruel y Ripando, y cuando por real orden de 25 de agosto «se recordó la necesidad de concluir lo más pronto posible el deslinde y separación de los expresados negocios», la sección decidió sustituir al primero por Felipe Montes (*AHN, CREI*, leg. 30, 7). Una primera fase de esos trabajos de deslinde fue aprobada en la sesión del Consejo de Ministros del 29 de septiembre de 1834 (*Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo IX (1833-1839), cit., pp. 237 y 238).

⁹⁷ *AMA, Correspondencia general*, leg. 696.

⁹⁸ *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 485-487.

nando⁹⁹. Por su parte, el arreglo de la Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra traía causa del mismo real decreto de 16 de junio de 1834 que había llevado al resto de ministerios a introducir un subsecretario y a reajustar su planta durante aquel verano¹⁰⁰. Para el caso de la de Guerra, los trabajos de reforma que vieron finalmente la luz el 16 de diciembre se concretaron en una oficina dividida en secciones o negociados, con un jefe oficial con ejercicio de decretos a la cabeza de cada uno de ellos, y hasta catorce oficiales, dieciocho auxiliares y dieciocho escribientes de número. Por encima de todos ellos y justo debajo del ministro aparecía por primera vez en el ramo un «Mayor-subsecretario» encargado de dar traslado de muchas de las reales resoluciones que debían seguir siendo firmadas por el primer secretario¹⁰¹.

Visto ese panorama de reformas, no es de extrañar que la aplicación del verdadero deslinde de atribuciones en la jurisdicción militar no llegara hasta el verano de 1835¹⁰². En medio de un clima de levantamientos liberales y carlistas, el marqués de las Amarillas –que ya firmaba como duque de Ahumada– se decidió a impulsar definitivamente la reforma de la cabeza de un ramo que, sin acabar de encontrar la estabilidad necesaria para acometer ese tipo de medidas, no podía posponer más una reordenación que en seguida fue puesta al servicio del aparataje militar de la monarquía¹⁰³.

⁹⁹ Reales órdenes del 24 y 29 de marzo y del 5 de abril de 1835 –respectivamente– en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, p. 121; p. 138; y p. 154, respectivamente también.

¹⁰⁰ «Real decreto dando nueva planta a las Secretarías del Despacho» en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 309 y 310.

¹⁰¹ «Real decreto que contiene el arreglo de esta Secretaría de Estado y del Despacho» en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 478-480.

¹⁰² Antes de que, comenzando el verano de 1835, se formara el nuevo gabinete bajo la presidencia del conde de Toreno en el que el marqués de las Amarillas se hizo cargo del ministerio de la Guerra, el 12 de marzo otra medida de reorganización en la jerarquía del ejército acercó la gran reforma que se produciría apenas cuatro meses después. Un real decreto firmado por el entonces secretario de Estado y del despacho de la Guerra, Gerónimo Valdés, suprimía la «Plana mayor general del Ejército» por demostrarse incompatible con lo que se había practicado en el ministerio dificultando la unidad que exigía el servicio militar («Real decreto suprimiendo a la Plana mayor del Ejército» en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 98-100).

¹⁰³ La propia historiografía liberal decimonónica sigue siendo útil para hacerse una buena idea de la crítica situación del gobierno atrapado entre las juntas revolucionarias y un carlismo que no retrocedía en las provincias vascas y avanzaba en el Maestrazgo: PIRALA, Antonio, *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, tomo II, cit., pp. 116-334. Tres fueron las medidas que conformaron el núcleo duro de la reforma: el «Real decreto designando S. M. las atribuciones que competen a la Sección de Guerra del Consejo de España e Indias, y el Tribunal Supremo de Guerra y Marina» (en *AGS, CREI*, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 340-346; reproducido aquí en el apéndice 15), el «Real decreto mandando que se forme un Estado mayor permanente del Ejército» (en *AGS, CREI*, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 352 y 353), y el «Real decreto sobre arreglo del Tribunal Supremo de Guerra y Marina» (en *AGS, CREI*, leg. 27, 1,

Como el propio real decreto de «deslinde» comenzaba indicando, había que optimizar las relaciones que la sección y el tribunal trababan «con los Inspectores y Directores generales de las armas, Capitanes generales y demás Autoridades», lo que pasaba por especificar de la manera más certera posible cuáles de las antiguas atribuciones del Consejo Supremo de Guerra quedaban encomendadas a la sección y cuáles al tribunal¹⁰⁴. Precisamente por eso, y después de confirmar que eran de atribución de la sección todos los negocios que implicaban un funcionamiento pura o meramente consultivo¹⁰⁵, el real decreto dedicaba el resto de su articulado centrado en la sección a definir la que iba a ser su otra gran contribución al engranaje de la jurisdicción militar: informar las más diversas gracias que se concedieran en el ramo¹⁰⁶.

y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 353 y 354; reproducido aquí en el apéndice 16). No obstante, si hubiera que destacar uno de estos decretos por encima de los otros, esa distinción le correspondería sin ninguna duda al primero de ellos, el orientado a «deslindar las atribuciones» de la cabeza del ramo. El segundo fue en realidad la apuesta personal de un ministro que apenas aguantaría mes y medio más en la secretaría, y el tercero se limitaba a extender en la planta del tribunal supremo las consecuencias que se extraían de la reordenación de atribuciones que comprendía el primero.

¹⁰⁴ De las muchas atribuciones que quedaron encomendadas al tribunal supremo, la mayoría se siguieron ejerciendo conforme a las mismas prácticas, modos y procedimientos que habían ocupado al Consejo Supremo de Guerra: «Conocerá [...] de las sumarias contra Oficiales de orden de los Coroneles de los cuerpos o Inspectores generales [...] procediendo en los mismos términos, casos y circunstancias en que se ejecutaba su remisión al Suprimido Consejo de la Guerra. [...] Igualmente se le dirigirán los recursos de indulto o inmunidad [...] como se hacía al suprimido Consejo Supremo de la Guerra [...] Todos los procesos militares, ya sean de Consejo de guerra ordinario, extraordinario, o de Oficiales generales, que se dirigían en consulta al Supremo Consejo de la Guerra por los Capitanes, Comandantes generales y Jefes respectivos, se dirigirán ahora al Supremo Tribunal de Guerra y Marina por conducto de su Secretario. [...] Por regla general conocerá este Tribunal de todas las causas y negocios contenciosos del fuero militar, de que hasta aquí ha conocido el suprimido Consejo Supremo de la Guerra» (*AGS, CREI*, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 343-345).

¹⁰⁵ «Artículo 1.º Son de su atribución las consultas de dudas sobre cualquier punto relativo a inteligencia de ordenanza, ley, reglamento o Real orden vigente sobre cualquiera de los distintos ramos del servicio de guerra, incluso el de la Hacienda militar [...]. Artículo 2.º Los son igualmente todos los negocios de cuya decisión deba resultar alguna regla general, y aquellos de que pueda venir variación sobre la jurisdicción que ejercen los Jefes militares, o en la disciplina de las tropas; y asimismo acerca de cualquiera establecimiento militar o alteración de las reglas con que se gobiernan los que ahora haya» (*AGS, CREI*, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, p. 341).

¹⁰⁶ La sección encontró así un real decreto que vino a estructurar una atribución de la que se estaba encargando ya por reales órdenes especiales. Un importante real decreto de 30 de diciembre de 1834, a petición del Estamento de Procuradores, había rehabilitado en sus «honos, grados, empleos y distinciones» a todos aquellos que habían recibido alguna de esas gracias durante el trienio liberal, y era necesario articular en los distintos ramos un proceso que permitiera reparar todos los perjuicios acumulados (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 484 y 485). La sección de Guerra fue la institución encomendada de informar «en equidad y justicia» todos esos procedimientos de «re-acreditación» de gracias por una real orden específica de 1 de junio de 1835 (*AGS, CREI*, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra seño-*

Así las cosas, correspondía a la sección calificar a los sujetos que podían ser «acreedores a la condecoración de la cruz de San Fernando y de San Hermenegildo», informar «las solicitudes de revalidación de empleos y grados», las instancias de solicitud de retiro de Jefes, Oficiales y demás empleados del ramo militar «tanto de España como de Ultramar», la separación del servicio de los mismos empleados, los «premios de constancia» y los de «retiro a inválidos o veteranos de la clase de tropa», las «instancias sobre mejora de retiro» y, en general, cualquier otra solicitud que sobre salarios o pensiones se elevara¹⁰⁷. Eran los inspectores, directores generales de las armas y el resto de autoridades mili-

ra Doña Isabel II, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 249-251). De una manera similar, la sección asumió la tarea de informar las gracias relacionadas con la clasificación de los individuos pertenecientes a los antiguos cuerpos suizos (*AGS, CREI*, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 273-275). Algo menos de 500 expedientes de instrucción de este tipo de gracias solo en el año 1836 se conservan en el *AGS, CREI*, leg. 12, 2, 7; y la mayoría concluyen con el traslado de una real orden que se manifiesta en unos términos muy similares a los del informe núm. 325: «Conformándose S. M. la Reyna Gobernadora con el parecer de la Sección de Guerra del Consejo Real, se ha servido conceder al Capitán graduado Don Juan Toch, teniente agregado al extinguido regimiento de infantería [...] 1.º de suizos, retiro para Mataró, dependiente de la Capitanía General de Cataluña, con el sueldo de doscientos noventa y cuatro reales de vellón al mes que le corresponden según el reglamento vigente».

¹⁰⁷ Así lo disponían los artículos 3.º, 4.º y 5.º respectivamente de la primera parte del real decreto (*AGS, CREI*, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, p. 341). En un par de legajos del fondo del Consejo Real en el AGS se conservan centenares de expedientes que permiten dar buena cuenta de cómo la sección de Guerra se empleó en estas labores. En la mayor parte de las ocasiones, la actividad desempeñada por la sección cuadraba sin grandes problemas con la categoría estrictamente descrita por el real decreto. De esa manera, la sección informó premios («Enterada S. M. la Reyna Gobernadora de la instancia [...] en la que Don Claudio Fernández subteniente del Regimiento de Infantería [...] solicitó se le abone el premio de noventa reales [...] se ha servido resolver de conformidad con el parecer de la Sección de Guerra del Consejo Real que se le haga dicho abono» en *AGS, CREI*, leg. 12, 2, 5, 158, 1), retiros («Por real orden de 8 de julio S. M. conforme con la Sección de Guerra se ha servido conceder a Don Diego Real, capitán del Regimiento Provincial de Sevilla retiro con uso de uniforme de retiro y fuero criminal» en *AGS, CREI*, leg. 13, 1), y ascensos («S. M. la Reyna Gobernadora de conformidad con lo expuesto por la Sección de Guerra del Consejo Real, acerca de la instancia de Don Francisco Gamero, teniente de infantería retirado en solicitud del grado de Capitán, [...] ha tenido a bien declarar que el interesado no tiene derecho a lo que pide» en *AGS, CREI*, leg. 12, 2, 6, 192). En un menor número de ocasiones, era necesario valorar exenciones de la norma no contempladas entre las opciones tasadas por el real decreto: «Conformándose S. M. la Reyna Gobernadora con el parecer de la Sección de Guerra del Consejo Real de España e Indias, sobre el contenido de la instancia adjunta de Doña Josefa Cortés y Puente, viuda de Don José Cortés Médico que fue del Hospital Militar de Málaga, se ha dignado dispensarle la falta que cometió su difunto esposo de no haberse incorporado a su debido tiempo al Monte pío de Profesores Castrenses y concederle la opción a los beneficios del referido Monte pío» (*AGS, CREI*, leg. 12, 2, 1, 40). Pero lo que de verdad sucedía en muy raras ocasiones era que la real resolución se separara de lo propuesto por la sección. Pocos ejemplos como este que he seleccionado se localizan en el fondo del Consejo Real: «He dado cuenta a S. M. la Reyna Gobernadora de la instancia del Brigadier de Caballería D. Manuel Muñoz de Vaca en solicitud de que se le abone el sueldo de veinte mil reales de vellón anuales y S. M. después de haber oído el parecer de la Sección de Guerra del Consejo Real ha tenido a bien mandar que se le abone el de quince mil reales» (*AGS, CREI*, leg. 12, 2, 4, 79).

tares quienes debían elevar a la sección las instancias que habían iniciado el procedimiento, y sobre estas los consejeros de Guerra preparaban su propuesta de resolución que era sometida a S. M. por medio de la secretaría de Estado y del despacho¹⁰⁸.

A medio camino entre la consulta tradicional y la nueva modalidad consultiva¹⁰⁹, esta función de la sección se extinguía cuando por real orden se le comunicaba la real resolución – adoptada conforme a su parecer o habiéndola oído–, pero eso no significaba que la ejecución de esa disposición le correspondiera también al Consejo Real¹¹⁰. Los reales despachos y cédulas de retiro, premio, revalidación de empleos y grados, y las reales cédulas de las cruces de San Fernando y San Hermenegildo eran expedidas directamente por la oficina del

¹⁰⁸ «Artículo 6.º A este fin los Inspectores, Directores generales de las armas y demás Autoridades militares en sus respectivos casos, pasarán a la Sección su informe en todas las instancias y propuestas de que tratan los tres artículos anteriores, cuidando de expresar terminantemente al proponer la separación de algún individuo los motivos en que se funden» (AGS, CREI, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 341 y 342). En realidad, lo más habitual fue que las solicitudes de gracia pasaran de los jefes militares a la secretaría del despacho y de ahí se remitieran a la sección del consejo: «De Real orden remito a V. S. la adjunta instancia en que Don Claudio Fernández subteniente del Regimiento de Infantería de Almansa 18 de Línea, solicita se le abone el premio de 90 reales desde Julio de 1828 hasta Agosto de 1833, en que ascendió a su actual empleo, para que con presencia de lo que manifiesta el Inspector General de Infantería y el Intendente General, informe la Sección de Guerra del Consejo Real lo que se le ofrezca y parezca. Dios guarde a V. S. muchos años. Madrid, 25 de septiembre de 1835. Ramón Quirós. = Señor Secretario General del Consejo Real de España e Indias» (AGS, CREI, leg. 12, 2, 5, 158, 2).

¹⁰⁹ Para las consultas de gracias de empleo en el Consejo Supremo Guerra en el Antiguo Régimen acúdase a DOMÍNGUEZ NAFRÍA, Juan Carlos, *El Real y Supremo Consejo de Guerra (siglos XVI-XVIII)*, cit., pp. 437-457.

¹¹⁰ Las reales órdenes que cerraban los expedientes formados en el consejo para informar estas gracias no tenían como primer fin comunicar a la sección que se había concedido, o no, tal distinción. De hecho, en realidad se trataba de traslados realizados por el subsecretario del ministerio para que la sección pudiera formar su propio archivo conociendo el sentido final de las centenas de resoluciones que proponía: «*El Señor Secretario del Despacho de la Guerra dice al Intendente General del Ejército lo que sigue*: "He dado cuenta a S. M. la Reyna Gobernadora de la instancia de D. Luis Ramón, primer profesor de la Brigada de Artillería de la Guardia Real en solicitud de que se le continúe abonando el sueldo de once mil reales al año que designa a su empleo el Reglamento Facultativo Castrense de 2 de Junio de 1829, en lugar de los nueve mil que disfruta; y S. M. enterada y teniendo en consideración lo expuesto sobre el particular por la Sección de Guerra del Consejo Real en su acordada de 16 de este mes, se ha servido declarar de reglamento el sueldo de once mil reales anuales para el Cirujano de la expresada Brigada de Artillería de la Guardia Real debiendo por consiguiente satisfacerse al citado Ramón dicho sueldo desde el día en que dejó de percibirlo. *Lo digo a V. S. de Real orden para su inteligencia y efectos expresados. Dios guarde a V. S. muchos años. Madrid, 22 de febrero de 1836. Almodóvar*". De la misma Real orden lo traslado a V. S. para conocimiento de la Sección de Guerra consecuente a dicha acordada que V. S. remite por oficio de 16 del actual. Dios guarde a V. S. muchos años. Madrid, 22 de febrero de 1836. El Subsecretario de Guerra. Facundo Infanta. Señor Secretario General del Consejo Real de España e Indias» (AGS, CREI, leg. 12, 2, 47, la cursiva es mía y busca señalar las partes que en el oficio original sirven para diferenciar una comunicación de la otra).

ministerio, y las gracias equivalentes dirigidas a los individuos de tropa por debajo del grado de Teniente o Subteniente por los inspectores, directores generales de las armas y capitanes generales¹¹¹.

En definitiva, la reforma en la cabeza de la jurisdicción militar protagonizada por el real decreto de deslinde dejaba tras de sí un nuevo horizonte, el cual, de nuevo, poco tenía que ver con una manifestación privativa del principio de separación de poderes. El Tribunal Supremo de Guerra y Marina podía seguir conociendo de «pleitos, causas y demás asuntos contenciosos» en consulta, y la sección de Guerra consultar negocios que produjeran «variación sobre la jurisdicción» de jefes militares. Nada de ello rechinaba en un arreglo que buscaba algo bien distinto: evitar entorpecimientos y aglomeración de los negocios en uno solo de los cuerpos para conseguir una máquina más efectiva en medio de una contienda civil:

«Artículo adicional. Para precaver los entorpecimientos que produciría la aglomeración de los negocios que deben separarse del Supremo Tribunal de Guerra y Marina, en la Sección de Guerra del Consejo Real adonde pasan, así como para facilitar su más pronta expedición, continuará el Supremo Tribunal entendiendo en la terminación de ellos y de todos los demás que en él se hallan ya radicados, conforme a las facultades que interinamente se le tienen conferidas, sin perjuicio de que desde la publicación del presente decreto se cuide atentamente de que cada negocio o expediente se cometa adonde corresponda según las atribuciones que se designan en él»¹¹².

3.2 *La sección de Marina: conflictos institucionales al frente de la Real Armada*

La cabeza del ramo en el que la sección de Marina hizo su aparición a finales de marzo de 1834 era un espacio ciertamente sobredimensionado y mal estructurado. Apenas un mes antes, el 4 de febrero, el por entonces secretario del despacho, Vázquez de Figueroa, había tratado de mejorar una armada moribunda cuyo mayor problema residía –según el propio real decreto– en su deficiente «forma de gobierno». Para ello había suprimido «los empleos de Director y Mayor Generales de la Armada» y su Junta de Gobierno, sustituyéndolos por una nueva «Real Junta Superior de Gobierno y Administración económica de la Real Armada». La «Reyna Gobernadora» demostraba así –siempre según el tono laudatorio del decreto– cuánto le preocupaba el «estado decadente de la Marina Real», y volcaba todo su «Real ánimo» en recuperar lo que había sido uno de los

¹¹¹ Así lo recogían los artículos 7.º, 8.º y 9.º de la primera parte del real decreto (AGS, CREI, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, p. 342).

¹¹² AGS, CREI, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 345 y 346.

apoyos principales de la corona «sin el cual carecerían las costas de fuerzas que las protegiesen, y faltaría al comercio su mejor sostén»¹¹³.

Sin embargo, la conflictiva realidad que encontró la sección de Marina del Consejo Real cuando se incorporó al complicado engranaje de cuerpos gubernativos de esa jurisdicción cuadraba muy poco con ese discurso. El de marina hacía mucho tiempo que se había convertido en el ramo de menor dimensión y trascendencia para el gobierno de la monarquía, y con la sección eran tres los cuerpos o autoridades con atribuciones similares levantados sobre el erario más endeble. Una simple anécdota permite ilustrar esto que digo. Cuando en septiembre de 1834 la sección de Marina solicitó terminar de incorporar a su secretaría el personal que, según lo recogido en el reglamento del consejo, le correspondía, la respuesta del ministro Figueroa reflejó de manera cristalina cuál era la situación financiera que vivía el ramo. El secretario del despacho aseguró a la sección que su oficina no tenía problema alguno con que se realizara esa dotación, siempre y cuando no tuviera que pagarlo «por la sencilla razón de que esta no t(enía) con qué»¹¹⁴.

Con todo, obraba fuera de toda duda que la propia oficina ministerial, que gozaba de una mejor salud financiera por encontrarse más próxima a la figura de S. M., debía dirigir el gobierno y la administración del ramo, pero no estaba tan claro cuál era el orden de preferencia que había de establecerse entre los dos cuerpos restantes, ni cómo tenían que distribuirse las diferentes atribuciones entre ellos. Solo a través de la intervención conciliadora de la primera pudo reconducirse una situación de enfrentamiento que mantuvo paralizado el normal despacho de los negocios durante buena parte del verano de 1834¹¹⁵:

«Es la voluntad de S. M. la Reyna Gobernadora que la Junta Superior de Gobierno de la Real Armada remita a la Sección de Marina del Consejo Real

¹¹³ «Real decreto suprimiendo los empleos de Director y Mayor generales de la Armada, y creando una Junta superior de Gobierno» en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 50 y 51.

¹¹⁴ *AGS, CREI*, leg. 18, 4, 2.

¹¹⁵ El enfrentamiento vivió una de sus fases más sensibles con la respuesta que la Junta Superior de Gobierno de la Armada le dio a la sección de Marina del Consejo Real una de las primeras ocasiones que le solicitaba la documentación necesaria para elevar una consulta. Aunque la comunicación se pueda antojar algo extensa, merece la pena reproducirla por entero ya que esto ayuda a apreciar la fuerza del desplante: «Enterada la Junta del oficio de V. S. de 21 del corriente, en que se sirvió pedirme en calidad de devolución el expediente promovido de resultas del artículo 2.º de la Real orden de 10 de Abril último, preventivo de que notándose el abusivo método de que de los efectos acumulados en el Arsenal de la Carraca por el contratista para acudir a sus compromisos con la Marina, se echa mano para la empresa del Resguardo marítimo, cuyas embarcaciones practican sus obras y sus reemplazos en ellos, cese desde luego este sistema, comisionándose al Capitán General del Desplazamiento en unión del Intendente de él y concurrencia del Comandante general y Ministro principal del Arsenal, a fin de que arreglen el modo de llevarlo a efecto; y de lo que en consecuencia haya resultado; *ha acordado manifieste a V. S. en respuesta puede dirigirse al Ministerio, que es con quien se entiende esta Real Junta*. Dios guarde a V. S. muchos años. Madrid 25 de agosto de 1834. José de Baldasano. Señor Secretario de la Sección de Marina en el Consejo Real» (*AGS, CREI*, leg. 19, 1, 1; la cursiva es mía).

los documentos que la pida para el despacho de los negocios, encargando se guarde entre ambas corporaciones la mayor armonía porque además de resultar en bien del servicio debe ser consiguiente a hijos de un mismo cuerpo y a personas que hace poco eran de una misma»¹¹⁶.

De esta forma, la sección de Marina pasó a ocupar en su jurisdicción una posición muy similar a la que la sección de Guerra ocupaba en la suya, quedando encargada, junto al resto del consejo, de la nueva práctica pura o meramente consultiva y, como auxiliar especial de su ministerio, del informe de todas las gracias del ramo. Actuando en el papel de cuerpo puro o meramente consultivo, el Consejo Real en sección de Marina no solo consultó muchos negocios relacionados con el gobierno económico o administrativo del ramo –como el que le llevó a solucionar la «oposición del Ayuntamiento y el Comandante de Marina de La Orotava a la enajenación de fincas de propios»¹¹⁷– sino que con frecuencia conoció en la vía gubernativa de conflictos provenientes de sus juzgados privativos. En este sentido, no es de extrañar que valorara contratas como la de Felipe Riera «para proveer de pertrechos navales al arsenal de La Habana» o informara instancias de agentes fiscales –como fue el caso de Manuel Rivero en el departamento de Cádiz en 1835¹¹⁸– y de asesores de Marina como Diego Leonardo Sánchez Nazareno y León de Villegas que lo eran del distrito de San Roque y la provincia de Algeciras respectivamente¹¹⁹. Pero, con diferencia, los negocios consultivos que más atención requirieron fueron los que tenían que ver con las matrículas, o lo que era lo mismo, reclamaciones ocasionadas las más de las veces cuando las embarcaciones mercantes trataban de evitar el pago de derechos y tributos en su puerto de matrícula. Algunos expedientes de esta clase aparecían así enunciados en el largo índice que los agrupaba como pertenecientes a «matrículas»: «Expediente instruido a raíz de la queja dada por D. Pablo Espinosa, del Comercio de Motril, al Gobernador Civil de la provincia, relativa a que el Comandante de Marina de aquel puerto le obliga a hacer todos los desembarcos de géneros, frutos y mercaderías con su barca y matriculados», «Expediente sobre la exención para los matriculados de mar de tomar cartas de seguridad, licencias de caza y demás documentos que causan retribución a la Policía», o «Expediente sobre lo solicitado por el Obispo de Ibiza para que el gremio de

¹¹⁶ Traslado de la «Real orden de 30 de agosto de 1834 previniendo a la Junta Superior de Gobierno de la Armada preste a la Sección los documentos que le pida para el despacho de los negocios, tratándose ambas corporaciones con la mayor armonía, con los antecedentes que la motivaron» en *AGS, CREI*, leg. 19, 1, 1.

¹¹⁷ *AGS, CREI*, leg. 17, 4, 8.

¹¹⁸ *AGS, CREI*, leg. 16, 2, y *AGS, CREI*, leg. 19, 2, 2.

¹¹⁹ *AGS, CREI*, leg. 19, 2, 5.

Mareantes de dicha isla contribuya a la conservación de la iglesia del Salvador y congrua de sus ministros»¹²⁰.

Por su lado, a la Junta Superior de Gobierno le fueron encomendadas aquellas atribuciones que en el caso de la administración militar desarrollaban los jefes y autoridades del ejército: recibir y tramitar solicitudes de premios, ascensos, rehabilitaciones de empleos y destinos, etc.; así como ejecutar la real resolución que, habiendo sido ilustrada por la sección, descendía por la vía del ministerio desde el trono. Las instancias de oficiales, guardias marinas e ingenieros solicitando el abono de haberes, premios, retiros, pensiones, ascensos, reconocimiento de antigüedades y revalidaciones de grados llegaban al ministerio desde la Junta Superior de Gobierno de la Armada, y desde esa oficina se remitían a la sección para que informara. Así ocurrió en las varias centenas de expedientes que se conservan en los legajos correspondientes a la sección de Marina del fondo del Consejo Real en el AGS. De entre ellos extraigo, por ejemplificar, el expediente del capitán de fragata retirado de la real Armada, José González Sarraoa. Por real orden de 18 de junio de 1835 llegó a la sección la instancia del interesado solicitando que se le revalidara el empleo de capitán de navío de la real Armada obtenido en septiembre de 1820, y que se le acordara al mismo tiempo el retiro con arreglo a sus años de servicio. La sección con oficio del 22 de junio comunicó al ministro que era de opinión que el interesado tenía derecho, con arreglo al real decreto de 30 de diciembre de 1834 –el que había rehabilitado en sus honores y empleos a los agraciados en el trienio– y a la Instrucción del 22 de abril de 1835, a ser declarado Capitán de Navío cesante con el goce correspondiente. De 10 de julio del mismo año fue la real orden con la que el ministerio le transmitía al secretario de la Real Junta Superior de Gobierno de la Armada que se había conformado con lo expuesto por la sección de Marina, y que, por tanto, debía ponerlo en ejecución. La sección de Marina, de manera similar a lo que ocurría con la de Guerra, recibió traslado de esa misma real orden para que tuviera presente que había recaído real resolución siguiendo su acordada y pudiera cerrar su expediente¹²¹.

3.3 *La sección de Gracia y Justicia: el último consejo de la monarquía hispánica*

Si una entidad sucedió, en términos de práctica institucional, a las antiguas corporaciones de la monarquía, esa fue –sin lugar a dudas– la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias. El real decreto de 29 de mayo de 1834 configuró la sección como una suerte de válvula de escape que permitió a los promotores de aquella reforma mantener el centro de gobierno de la juris-

¹²⁰ AGS, CREI, leg. 19, 6, 14-15 y 17, respectivamente.

¹²¹ AGS, CREI, leg. 18, 3, 21.

dicción ordinaria anclado en unas lógicas y en unos modos que permanecieron ajenos a cualquier tipo de transformación¹²².

Todas las atribuciones extraídas por ese real decreto de los extinguidos Consejos y Cámaras de Castilla y de Indias, lejos de diluirse en la función pura o meramente consultiva que empleaba al resto del Consejo Real¹²³, pasaron a depositarse en una sección de Gracia y Justicia que heredó con ellas las más diversas herramientas, cargas y potestades. Son muchas las razones que mostraban que la nueva sección de Gracia y Justicia había venido a suceder a los Consejos y Cámaras de Indias y, sobre todo, de Castilla, pero una, por curiosa, probaba mejor que cualquier otra esa naturaleza de heredera «a título universal» de la sección: había quedado obligada a afrontar las cargas que pesaban sobre los fondos generados en las secretarías de las Cámaras. Así, María de las Mercedes Piñuelo y María Dolores Gordón recibían mensualmente de la Secretaría de Gracia y Justicia y Estado de la Cámara de Castilla sendas pensiones, pasando a percibir las de la sección de Gracia y Justicia a partir de abril de 1834. La pensión de la primera tenía un valor de 4000 reales anuales y databa de una gracia concedida por Carlos IV en 1804 a esa viuda de Sebastián Piñuela y Alonso, secretario con voz y voto de aquella real cámara. La pensión de la segunda, hija de Miguel de Gordón –quien había sido también secretario con voz y voto de la Cámara de Castilla–, era posterior y traía causa de una real orden de 22 de noviembre de 1832 remitida por el entonces ministro de Gracia y Justicia:

«Excelentísimo Señor. = Accediendo la Reyna Nuestra Señora a una instancia de Doña María de los Dolores Gordón, se ha servido resolver que, en premio de los buenos servicios de su difunto Padre Don Miguel de

¹²² El papel que jugó este real decreto, junto a otros también provenientes del ministerio de Gracia y Justicia, en la elaboración de la imagen inaugural del Consejo Real de España e Indias ha sido analizado *supra* Cap. IV, 2.3, pp. 200-210.

¹²³ La sección de Gracia y Justicia también concurría con el resto de las secciones a la hora de desarrollar esa práctica pura o meramente consultiva que se ha analizado *supra* Cap. V, 2.3.1, pp. 237-252. De ese tipo eran los negocios que solía gestionar en reunión con otras sesiones, como fue el caso del asunto que consultó junto con la sección de la Gobernación del reino el 7 de marzo de 1836 (*AHN, Consejos*, L. 706, ff. 15r.-16). El «expediente sobre si los tribunales de Justicia pueden o no calificar las atribuciones administrativas de los Gobernadores civiles e imponerles penas por ellas» llegó al consejo remitido por una real orden de 27 de agosto de 1835, y no les planteó demasiados problemas a los consejeros. El reglamento provisional para la administración de justicia que había sido publicado poco tiempo después, en septiembre de aquel mismo año, recogía que era competencia del Tribunal Supremo de España e Indias enjuiciar los delitos de los gobernadores civiles en el ejercicio de su cargo y con esto les bastó a las dos secciones para dar por zanjada una cuestión a la que le quedaba muy lejos todavía el mecanismo de la autorización para juzgar a los empleados públicos (LORENTE SARIÑENA, Marta, «División de poderes y contenciosos de la administración: una –breve– historia comparada», en Garriga, Carlos (coord.), *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispánico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 307-345; y, más concretamente, SOLLA SASTRE, María Julia, *La discreta práctica de la disciplina...*, cit., pp. 270 y 271).

Gordón, Secretario que fue; con voto de la Cámara de Castilla, se la paguen de los fondos de dicho Supremo Tribunal cuatro mil reales anuales por vía de pensión alimenticia. De orden de S. M. lo comunico a V. E. para su inteligencia y efectos consiguientes a su cumplimiento. Dios guarde a V. E. muchos años. Madrid. 25 de noviembre de 1832. José de Cafranga. Señor Gobernador del Consejo y Cámara de Castilla»¹²⁴.

Y es que no solo por el título del ramo se podía comprobar que en el gobierno de la justicia la gestión de la gracia todavía seguía ocupando una posición capital; correspondiéndole por entero a esa sección del Consejo Real en el nuevo organigrama¹²⁵. En este sentido y para desarrollar la mayor parte de sus labores, a la sección de Gracia y Justicia le quedó expedito el principal mecanismo con el que habían contado los antiguos consejos para inclinar el ánimo de S. M.: la consulta. Su gestión otorgaba una autonomía y una capacidad de disponer de una voz propia que únicamente se materializaba en aquellos cuerpos que gobernaban «conversando» con el soberano. La vía de gracia debía continuar funcionando porque el del Estatuto era todavía un mundo que necesitaba de la intercesión del monarca para premiar a sus súbditos –las más de las veces exencionando del cumplimiento– en una larga lista de supuestos que cuadraban muy mal con el sistema político y económico que supondría una nueva reedición de la experiencia constitucional gaditana. Obtener facultades para constituir, enajenar y desvincular mayorazgos, o para conceder pensiones de viudedad sobre ellos eran solo algunas de las mercedes que se solicitaban por decenas mientras que en las Cortes los gobiernos de Martínez de la Rosa o el conde de Toreno no se atrevían a romper con las bases del régimen de propiedad «feudal»¹²⁶.

¹²⁴ Un expediente de tramitación de estas gracias en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 2, 13; y los recibís firmados por las pensionadas que efectivamente probaban que se estaban recibiendo esas cantidades tanto de la Cámara, primero, como de la sección, después, en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 3, 5.

¹²⁵ Aunque alejados cronológicamente del tiempo que aquí interesa, los trabajos de DIOS, Salustiano de, *Gracia, Merced y Patronazgo. La Cámara de Castilla entre 1474-1530*, Madrid, CEPC, 1993, y HESPANHA, Antonio Manuel, *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la edad moderna*, cit. son referencia fundamental y provechosa para cualquier estudio institucional y conceptual de la gracia regia. Del ejercicio de la gracia por el Consejo de Estado gaditano, para la consulta de jueces y llamando la atención sobre la poca alteración de la práctica que en él seguía con respecto a la Cámara de Castilla, dio buena cuenta: MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad...*, cit., pp. 121-144. Algo más recientemente, varias de las obras de Ricardo Gómez Rivero han atendido también a aspectos institucionales del ejercicio de la gracia para la provisión de jueces en los dos primeros periodos de vigencia de la Constitución de Cádiz. Me refiero, entre otras, a: *Los jueces del Trienio Liberal*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2006; y *Consejo de Estado y Regencia del Reino (1812-1814)*, Cádiz, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2013.

¹²⁶ Los artículos 10.º («Instruirá por sus secretarías los expedientes sobre solicitudes que se me hagan para consignar alimentos a las viudas de los poseedores de mayorazgos sobre las rentas de los mismos [...]») y 13.º («Instruirá asimismo los expedientes para las enajenaciones y permutas de bienes vinculados [...]») del real decreto de 29 de mayo de 1834 habían atribuido a la sección de Gracia y Justicia el conocimiento de unos negocios que la ocuparon mucho más de lo que a

Así las cosas (1) a las propuestas de empleos de judicatura y piezas eclesiásticas (2) provisión de otros muchos oficios de la jurisdicción real, y (3) resolución de los conflictos y peticiones que en torno a todo aquello surgieran (4) se le unía una última clase de negocios que pretendía proteger un espacio íntimamente ligado a algunos de los pilares fundamentales de la monarquía.

(1) La de consultar jueces y fiscales civiles y eclesiásticos fue una atribución que el real decreto de 29 de mayo de 1834 introdujo sujeta a una condición previa, que se arreglara definitivamente el sistema judicial:

«5.º Terminado que sea el arreglo definitivo del sistema judicial de que os estáis ocupando, me consultará por terna para los empleos de judicatura y piezas eclesiásticas, tanto de España como de Indias»¹²⁷.

Por eso, y en la medida en la que el reglamento provisional para la administración de justicia de septiembre de 1835 dejó de ser considerado como *provisional* desde muy pronto, no es de extrañar que ya por el real decreto de 24 de marzo de 1836 se dispusiera que todos los jueces de primera instancia, interinos desde la implantación del «régimen representativo», podían obtener el nombramiento en propiedad después de que la sección lo consultara¹²⁸.

(2) No solo me refiero a oficios de la real jurisdicción ordinaria. Todavía en aquellos años, entre los muchísimos expedientes que se elevaban a consulta fa-

priori cabría pensar (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 294, y *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1). La fundación de mayorazgos, facultad mucho menos común desde luego, era, sin embargo, también fijada entre aquellos reales derechos que se contemplaban en el arancel que la nueva secretaría heredó de la de Gracia y Justicia y Estado de la Cámara de Castilla: «Fundaciones de mayorazgos: 262 reales de vellón y 28 maravedíes» («Nota circunstanciada de los Reales derechos que con arreglo a Arancel se exigen en la Secretaría de la Cámara de Gracia y Justicia y del Estado de Castilla, por las diferentes gracias, cuyo despacho corresponde a la Cámara» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 4). Por su parte, Martínez de la Rosa resistió en el Estamento de Procuradores la primera intentona que, por medio de una petición al trono, pretendió suprimir todos los mayorazgos de renta inferior a 3000 ducados anuales. Para sortear el golpe, el ministro de Estado anunció como próxima una ley de mayorazgos que permitiría hacer compatible «la ventaja política de conservar el lustre de los antepasados» con las necesarias reformas en el régimen de vinculación de la tierra. Fue ya en tiempos del ministerio del conde de Toreno cuando se aprobó en Cortes la ley de 6 de junio de 1835 que, en realidad, solo venía a tratar de compensar a los compradores de bienes desvinculados en el trienio que sufrieron las consecuencias del retroceso de 1824 (CLAVERO, Bartolomé, *Mayorazgo. Propiedad Feudal en Castilla (1369-1836)*, Madrid, Siglo XXI, 1974, pp. 378-380). Un denso y riguroso estudio archivístico que aporta un novedoso análisis sobre la configuración del sistema de propiedad liberal contemporáneo para el caso español en: Martínez Pérez, Fernando, *Poseción, dominio y Registro. Constitución de la propiedad contemporánea en España (1861-1944)*, Madrid, Dykinson, 2020.

¹²⁷ *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 292, y *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1.

¹²⁸ Solla Sastre, María Julia, *La discreta práctica de la disciplina...*, cit., p. 62. No obstante, las fuentes archivísticas disponibles no me han permitido comprobar si la sección llegó a consultar en algún momento esa importantísima clase de empleos.

vorable sobre provisión de escribanías de número y notarías de reinos¹²⁹, aparecían oficios que recordaban lo poco edificada que se encontraba la obra estatal:

«Expediente sobre escribanía de señorío. El Ayuntamiento de la villa de Potes sobre provisión de una escribanía vacante en aquella villa por muerte de Julián Almirante y Blanco»¹³⁰.

(3) La sección de Gracia y Justicia recibía muchas solicitudes que buscaban obtener los variados permisos y excepciones para los distintos agraciados, quienes incorporaban así «pequeñas gracias adicionales» a la gracia principal. Ejemplo de ello fue la petición de 18 de noviembre de 1834 de Joaquín Pérez Seoane, a quien su nombramiento como fiscal de la Real Audiencia de Albacete lo había encontrado en Jerez de la Frontera ejerciendo la abogacía. Por eso, el interesado no dudó en solicitar un lapso de dos meses para incorporarse a su destino¹³¹. En el caso de las escribanías, las peticiones «adicionales» que más abundaron tuvieron que ver con solicitudes de permuta entre esas oficinas¹³². También seguía ocupando a la sección la gestión gubernativa del proceso que se iniciaba cuando un tercero interponía demanda de retención de gracia regia ante el Tribunal Supremo de España e Indias. Como la secretaría de la sección había sido la encargada de tramitar el expediente por el que se había concedido la gracia, también se encargaba esa oficina de darle soporte a la escribanía de cámara que instruyera el pleito en el tribunal. Así aparecía anotado en el libro que recogía los préstamos de expedientes de la sección a las escribanías de cámara el recibí del escribano de cámara que se hacía cargo del proceso:

«Recibí de la Secretaría de la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias el expediente instruido en la misma a instancia de Don Antonio Heredia en solicitud de que se le expidiese el oportuno título para el uso y ejercicio de un oficio de Portero de la Real Casa, Capilla y Cámara que le pertenecía perpetuo por juro de heredad, en lugar de Luis Martínez; cuyo título se le mandó expedir por Decreto de la misma sección en 11 de junio último, y le fue expedido en efecto en dicho mes; cuyo expediente consta de cincuenta y cinco fojas útiles. Y el pedimento presentado por el Procurador Andrés Gutiérrez en nombre y en virtud de poder del nominado Martínez, en el tribunal supremo de España e Indias poniendo la

¹²⁹ «Por resolución de S. M. a consulta de la sección de Gracia y Justicia de 18 de marzo de 1835 se concedió Notaría de Reynos a José Ramón Gil con residencia en San Felipe en la vacante causada por fallecimiento de Félix Ángel y Tarín», en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 3, 1.

¹³⁰ *AHN, Consejos*, L. 706, anotación del 29 de febrero de 1836. También era algo menos habitual que se provisionara de oficios «parciales y limitados»: «Por decreto de 22 de Abril de 1835 se le concedió a Nicolás Gómez Oreña, Notaría parcial y limitada para despachar los asuntos de la Escribanía de Marina del distrito de Suances en Santander» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 3, 1).

¹³¹ La sección de Gracia y Justicia finalmente resolvió concederle solo uno (*AHN, Consejos*, leg. 50209).

¹³² *AHN, Consejos*, L. 706.

demanda de retención a la gracia concedida al mismo D. Antonio Heredia, con el auto de la sala 2.^a, de dicho tribunal supremo de 25 del propio mes de junio mandando bajar a él los expresados papeles; los cuales se bajan en efecto en virtud de decreto de la misma sección de 14 del corriente. Madrid, 21 de julio de 1834. Por mi compañero Don Antonio López Salazar. Manuel de Carranza»¹³³.

(4) Repárese en que otra faceta muy representativa de la gracia regia quedó también englobada dentro del último tipo de atribuciones enumeradas. La sección de Gracia y Justicia debía instruir todos los expedientes para la obtención de mercedes de títulos de Castilla y grandezas de España, y eran muchos los procesos que aparecían vinculados a ese encargo tan amplio¹³⁴. A esta sección se podía acudir, como poco antes se había acudido a la Cámara de Castilla, para obtener la merced del título nobiliario o la grandeza (lo que en el caso de esta última devengaba un pago de derechos de más de 3.300 reales de vellón), pero también había que acudir si sobre otro título se obtenían honores y tratamiento de grande de España, o cuando, desaparecido el causante que detentaba la grandeza o el título, se quería recibir la carta de sucesión a estas mercedes¹³⁵.

Con todo, la inmensa mayoría de aquellas gracias se vehiculaban, generalizando un poco, por medio de un mismo procedimiento que, aunque ya tuviera los días contados, era totalmente imprescindible visto el estado de cosas:

La práctica consultiva arrancaba cuando, a través de la vía reservada o por medio de una solicitud presentada en su propia secretaría, en la sección se tenía noticia de alguna real orden o de algún real decreto que comunicara la necesidad de intercesión de la gracia regia¹³⁶. Justo después de esto, la secretaría pasaba a instruir el expediente, siendo libre de desplegar cuantos recursos materiales estimara convenientes para poner el negocio en estado de consulta. Se extractaban los expedientes más largos y tediosos, se mandaba presentar a los interesados toda la documentación que se entendiera procedente y se solicitaban informes a

¹³³ *AHN, Consejos*, L. 2888, f. 106r.

¹³⁴ *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 294, y *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1.

¹³⁵ «Nota circunstanciada de los Reales derechos que con arreglo a Arancel se exigen en la Secretaría de la Cámara de Gracia y Justicia y del Estado de Castilla, por las diferentes gracias, cuyo despacho corresponde a la Cámara» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 4.

¹³⁶ Un ejemplo de esto que digo, entre los centenares que llegaban a la sección, fue la real orden del ministerio de Gracia y Justicia de 27 de junio de 1834 con la que se remitía el expediente sobre «el modo de proveerse interinamente las plazas de Fiscales en las vacantes, ausencias y enfermedades de los propietarios» para que «la sección de Gracia y Justicia consult[ara] lo que se le ofre[ciera] y pare[ciera]» (*AHN, Consejos*, leg. 50209). Y otro, que traigo aquí para volver sobre la idea de la diversidad de materias que tocaba este procedimiento, fue la real orden de 31 de enero de 1836 por la que se le encargó a la sección consultar la instancia de la esclava de Don José Becerra, Tomasa Giménez, solicitando su libertad por la servicia con la que la trataba su amo (*AHN, Consejos*, L. 706, f. 3r.).

los juzgados y audiencias. Una vez que estaban concluidas todas estas diligencias, el negocio se encontraba listo para discutirse en una sesión –presidida normalmente por el Duque Presidente– que fijaba los términos en que se iría «a consulta con S. M.»¹³⁷.

Los caracteres definitorios del escrito que se elevaba por la vía reservada de Gracia y Justicia eran idénticos a los que habían compuesto las consultas de los consejos extinguidos. Sobre la mitad derecha de un pliego dispuesto en vertical, un «Señora» transmitía el saludo a la reina gobernadora de la nómina de consejeros, encabezada por el Duque Presidente, que se disponía justo a la izquierda del cuerpo de la consulta¹³⁸. Al final del desarrollo del texto, las rúbricas de los mismos consejeros cerraban la propuesta de solución del problema que también presentaba el informe. Solo faltaba que la soberana concluyera el diálogo, haciendo casi siempre suyo el dictamen «como parecía», para que la resolución se perfeccionara¹³⁹.

Sin embargo, lo que había ocurrido en el despacho del ministro con la reina era un acto íntimo o privado carente de cualquier tipo de proyección pública. Los consejeros habían puesto letra a una música que partía de las superiores dotes interpretativas del monarca, y la melodía no estaba concluida hasta que este, resolviendo, asumía por completo la autoría. Ese era el producto jurídico que descendía hacia la sección –antes el consejo– para encontrar toda la publicidad que podía recibir antes de proseguir su camino.

La sección de Gracia y Justicia publicaba así una resolución que, en puridad, ya no le pertenecía y recobraba tras esto toda la autonomía de la que sí estaba dotada para, acordado su cumplimiento, ejecutar el mandato regio¹⁴⁰. Se entraba

¹³⁷ En el caso del expediente instruido a instancia de doña Nicolasa Cárcel de Vera, por ejemplo, lo primero que acordó la sección, en sesión del 29 de febrero de 1836, fue que para pronunciarse sobre si le correspondía disfrutar de pensión de viudedad sobre los bienes vinculados de su difunto marido debía informar antes el juez de primera instancia de Requena, municipio del que era vecino el causante, oyendo además a la interesada, sobre la renta líquida de aquel mayorazgo (*AHN, Consejos*, L. 706, f. 5r.). A esa sesión de la sección del Consejo Real acudieron el Duque Presidente y los ministros José de Cafranga, José de Ayuso y Juan Antonio de la Dehesa, y no solo decretaron diligencias como la anterior. También acordaron elevar «a consulta con S. M.» un negocio sobre el que ya habían recabado el informe correspondiente de la Audiencia de Barcelona y que resolvía un conflicto provocado a raíz de que un ministro nombrado para incorporarse a aquel tribunal –Don Guillermo Moragues– no hubiera tomado posesión en el término señalado para ello (*AHN, Consejos*, L. 706, f. 6r.).

¹³⁸ La nómina de consejeros que acompañaba la consulta acordada por la sección de Gracia y Justicia el 14 de julio de 1834 versaba: «El Presidente del Consejo. Don Ramón López Pelegrín. Don José de Cafranga. Don Vicente Cano Manuel. Don Manuel García Herreros. Don José Ayuso y Navarro» (*AHN, Consejos*, leg. 50209).

¹³⁹ Los «como parece» anotados al margen de la consulta se producían por decenas (*AHN, Consejos*, Libros 705 y 706).

¹⁴⁰ Así comunicaba la sección, por seguir con el mismo ejemplo del verano de 1834, el proceso que se había llevado a cabo: «Por Real resolución que recayó sobre consulta que hizo a S. M. la

con esto en una esfera de lo gubernativo que podía presentar tantas facetas como modos de cumplir con lo resuelto existían, pero en la que el protagonismo era asumido siempre por la oficina que prestaba el apoyo material a la sección: su secretaría¹⁴¹. Era esta la encargada de dar forma física a los documentos que comunicaban las decisiones adoptadas a los destinatarios y en la mayoría de los casos su actuación no terminaba ahí¹⁴².

En realidad, la gestión gubernativa de los negocios instruidos en la sección que ocupaba a la secretaría no siempre traía causa de la real resolución a una consulta¹⁴³. Desde el ministerio de Gracia y Justicia se aprovechaba que la sección

Reyna Gobernadora, la Sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias con fecha de 14 de julio informó acerca del modo de proveerse las plazas de Fiscales de las Audiencias del Reyno en ausencias y enfermedades de los propietarios cuya consulta fue promovida por la Real Audiencia de Valladolid con motivo de la Real licencia que se concedió a Don Francisco Crespo Rascón, Fiscal del Crimen de la misma. Conformándose S. M. con el parecer de dicha Sección se ha servido declarar por regla general que en lo sucesivo se encarguen del despacho interino de la fiscalía de lo Civil los Alcaldes del Crimen, y de la del Crimen los oidores que nombren los Acuerdos o sesiones de los Oidores y Alcaldes de las Audiencias a pluralidad de votos, como el medio más expedito y verdaderamente el único para facilitar el desempeño de dichas fiscalías sin inconvenientes ni dificultades. *Y habiéndose publicado dicha Real resolución en la misma Sección en 30 de Septiembre último acordó su cumplimiento, y que se comuniquen a V. E., como lo hago, para su inteligencia y de ese tribunal.* Dios guarde a V. E. muchos años. Madrid 6 de octubre de 1834. Excelentísimo Señor Presidente de la Audiencia de [...]» (AHN, *Consejos*, leg. 50209; la cursiva es mía y busca evidenciar que la resolución solo se hacía pública cuando llegaba a la sección y que esta se obligaba solo ante sí misma, matices fundamentales que hablaban de su autonomía).

¹⁴¹ Fue en esa oficina donde se preparó la real resolución, en el sentido documental, que se ha reproducido en la nota al pie anterior. La sección había decidido, tras publicar la consulta con el «como parece» –lo que constituía la real resolución en el sentido «espiritual»–, remitirla a todas las audiencias del reino y la minuta preparatoria de la que he extraído el contenido de la disposición permitía comprobar cómo se daba cumplimiento a esa orden. En el margen del texto original en el que, –téngase presente– no se había anotado el nombre de la Audiencia, aparecía la siguiente nómina: «Valladolid, Mallorca, Canarias, Zaragoza, Valencia, Puerto Rico, Puerto Príncipe, Filipinas» (AHN, *Consejos*, leg. 50209).

¹⁴² Y esta última idea no solo me la he formado observando los restos del funcionamiento práctico de la secretaría. En una curiosa comunicación dirigida en octubre de 1834 a uno de los primeros oficiales al cargo de la secretaría de la sección de Gracia y Justicia, se ofrecían unas instrucciones con las pautas de funcionamiento que aquella secretaría iba a poner en práctica con mayor frecuencia. Más en concreto, las recomendaciones recogían cómo debía relacionarse la secretaría con los interesados una vez que la real resolución obraba en la oficina de la sección. El oficial correspondiente debía comunicar a los señores a los que iba dirigida la resolución, especificando la fecha de la real orden o el real decreto, y mandándoles que «diputasen persona que pasase a la Secretaría a recoger los documentos» o a aportar aquello que fuera necesario para seguir con el proceso. Solo al final de este el interesado podía retirar la resolución y/o el título solicitado, pero para ello debía entregar el recibí que entonces se dejaba depositado en el expediente. Y si no aparecía el interesado, desde la secretaría se debía avisar al teniente de la villa o al regente de la real audiencia territorial cuando las citaciones se practicaban a individuos de fuera de la corte para que lo localizaran (AGS, *CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 5, 6).

¹⁴³ También abundaban las gracias consistentes en nombramientos e, incluso, en facultades, que venían directamente otorgadas desde la secretaría del despacho y contenidas en reales decretos y reales órdenes. Los ejemplos que se pueden localizar en los libros registro de la sección se

fuera la principal vía de comunicación con los tribunales y justicias regios de la monarquía para remitir a su través muchos reales decretos¹⁴⁴. Además, la sección resolvía por sí misma todas aquellas instancias que no necesitaban elevarse al superior conocimiento de S. M. y, en consecuencia, después de pasar por el acuerdo de ese cuerpo que marcaba su destino, esa clase de expedientes engrosaban las largas listas de negocios pendientes de ejecución que tenía que despachar la secretaría¹⁴⁵.

cuentan por centenas (*AHN, Consejos*, Libros 705 y 706), pero valga aquí el de la real orden que el 10 de octubre de 1834 comunicó el real decreto dirigido a Garely nombrando para la regencia de la Real Audiencia de Albacete a un oidor de la Real Audiencia de Sevilla y para oidor de esta a uno de sus alcaldes del crimen. La real orden comunicaba estos nombramientos «para la inteligencia de la Sección de Gracia y Justicia y demás efectos convenientes en la misma» y en la sesión del 15 de octubre esa sección acordaba el «cúmplase y comuníquese a los agraciados» (*AHN, Consejos*, leg. 50209).

¹⁴⁴ La sección de Gracia y Justicia –con el Duque Presidente a la cabeza–, por un lado, y el ministerio de Gracia y Justicia, por otro, recibían desde las regencias de las reales audiencias partes de la situación en los territorios de forma periódica. Y tal era la ligazón que existía entre el primer ente y las reales audiencias que, cuando desde el ministerio de Gracia y Justicia, por real orden del 19 de junio de 1836, se decidió a acabar con esta práctica reduciéndola a los casos en que «ocurrieran sucesos dignos de mención», muchas de las reales audiencias, como la de Oviedo, le preguntaron expresamente al Duque Presidente si la resolución del ministerio afectaba también a las necesarias comunicaciones con la sección del consejo (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 5, 18). Ciertamente, el canal abierto desde la sección de Gracia y Justicia servía para ejercer una labor de gobierno del ramo difícilmente sustituible. No es de extrañar, por tanto, que la sección quedara encargada de gestionar la aplicación, y con ella todos los problemas que surgieran, de las reales órdenes de diciembre y enero de 1835 reponiendo en los empleos, honores, grados y destinos a los que fueron agraciados en el trienio (*AHN, Consejos*, leg. 50209). Pero su labor de gobierno del aparato de justicia no se agotaba en aquellas materias en las que, en definitiva, se podía establecer algún tipo de relación con la gracia regia. La sección también comunicaba órdenes para que se formarían y fallaran causas y se pronunciaba sobre el modo en que debían valerse los empleados de la jurisdicción para afrontar sus gastos. Ejemplo de lo primero fue la orden que en febrero de 1835 se remitió a la Real Audiencia de Extremadura para que el fiscal de ella, el brigadier Rafael Aristegui –conde de Mirasol– continuara con una causa que se había formado con motivo de los sucesos del 18 de enero en la casa de Correos de Madrid. Ejemplo de lo segundo fue la orden de la que se tiene constancia por muchos recibís de las regencias, aunque aquí se va a reproducir el de la regencia de la Real Audiencia de Aragón: «He recibido, y pasaré al Acuerdo, la orden de esa Sección que V. S. me comunica, con fecha de 19 del corriente, en que se inserta la de S. M., para que los gastos, que se originen en los negocios de oficio, correspondientes al Juzgado de cada partido, se satisfagan, proporcionalmente de los propios de los Pueblos, que lo componen» (*AHN, Consejos*, leg. 50209).

¹⁴⁵ Una buena forma de localizar ese tipo de resoluciones es fijarse en cómo se designaba la actuación que había llevado a cabo la sección. Cuando en la secretaría se anotaba que el negocio se había resuelto «por decreto» de la sección significaba que la decisión se había tomado directamente por ese cuerpo: «Por decreto de la Sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias de 6 de septiembre de 1834 se concedió la Notaría de Reynos aneja a la Escribanía del Tribunal de la Coruña a Alberto Margariños [...]» (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 3). En cambio, cuando la resolución había descendido directamente desde el gobierno o era producto de la actuación copulativa del cuerpo consultivo y el soberano, las anotaciones eran bien diversas: «Por real orden de 10 de noviembre de 1834, se concedió Notaría de Reynos con residencia en Concentaina a Guillermo José Ruiz [...]» o «Por resolución de S. M. a consulta de la Sección

Con todo, la última fase de gestión de la gracia regia solía ser ajena a la ejecución de la comunicación de la decisión adoptada, y, aunque se tramitaba también en la misma secretaría, daba lugar a un proceso distinto¹⁴⁶. Así, la expedición de los títulos, derechos o facultades adquiridas por la real resolución –o por decreto de la sección– se convertía en una rueda diferenciada y altamente lucrativa del engranaje de la gracia¹⁴⁷. Y precisamente por esto último, esta función acumuló todas las críticas que, sin embargo, nunca entraron a enmendar la totalidad del sistema desde la raíz¹⁴⁸.

La reforma de la secretaría de la sección de Gracia y Justicia que llevó a cabo el gobierno de Mendizábal en enero de 1836 constituyó el mejor ejemplo de esto

de Gracia y Justicia de 15 de Abril de 1835 se ha servido S. M. nombrar a José Roque de Francia para una Notaría de Reynos vacante en la Villa de Ariza por fallecimiento de Joaquín Gil» (AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 2, 3).

¹⁴⁶ Un ejemplo que permite intuir esto que digo lo da la comunicación del real decreto que reproduzco a continuación: «Por Real Decreto de 10 del presente mes publicado en 15 en la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias se ha servido S. M. la Reyna Gobernadora nombrar a V. S. para la Regencia de la Real Audiencia de Albacete, vacante por renuncia de D. Pedro Simo. Lo que participo a V. S. de acuerdo de la misma Sección para su inteligencia y satisfacción y para que acuda a sacar el correspondiente Real Título» (AHN, Consejo, leg. 50209; la cursiva es mía).

¹⁴⁷ Mucho menos común, pero más cuantiosa considerada de forma individual, era la obligación de pago que generaba la tramitación completa de la propia gracia en algunos casos. El servicio, que así se denominaba esta suerte de canon por la concesión de la gracia, ascendía a 50 ducados –551 reales y 16 maravedíes–, pero solo se exigía a determinados interesados, siempre después de que hubiera recaído en ellos la gracia regia y como pago a un proceso diferenciado del de la expedición del título o documento acreditativo de la gracia. Sin que, a la luz de la documentación consultada, se pueda dar una explicación concluyente sobre la razón de que esto fuera así, sí que, por el contrario, me atrevo a compartir una suposición: se trataba del pago que debían efectuar aquellos que no acumulaban los suficientes méritos o servicios prestados para obtener por ellos la gracia solicitada. Las libranzas acumuladas de reales derechos y de servicios del primer semestre de 1835 daban buena cuenta de esas dos cuestiones que se acaban de mencionar: que esa rueda del engranaje de la gracia era muy lucrativa y que, dentro de él, por reales derechos se recaudaba más que por servicios. Estas que siguen son las cantidades recaudadas (prescindiendo de los maravedíes) por la secretaría de la sección de Gracia y Justicia que así lo demuestran: Enero, 15.591 reales por derechos y 4.136 reales por servicios; Febrero, 17.223 reales por derechos y 1.102 reales por servicios; Marzo, 17.722 reales por derechos y 2.481 reales por servicios; Abril, 12.416 reales por derechos y 2.205 reales por servicios; Mayo, 11.391 reales por derechos y 3.584 reales por servicios; y Junio, 15.259 reales por derechos y 3.033 reales por servicios (AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 2, 3, 1).

¹⁴⁸ La práctica consultiva que había constituido el nudo gordiano de la esfera de la gracia desde mucho tiempo atrás se mantuvo hasta que se disolvió el Consejo Real de España e Indias (Dios, Salustiano de, *Gracia, Merced y Patronazgo. La Cámara de Castilla entre 1474-1530*, cit., pp. 371-407). Así lo probaba el hecho de que, durante toda la vida institucional de este consejo, se estuvieran elaborando esas consultas que aquí he concretado echando mano de una del verano de 1834. Entre las muchas que se elevaron durante 1836, una acordada el 29 de febrero sobre «la solicitud de Don Francisco de León Bendicho, oidor que fue de la Chancillería de Granada en que pide se le conceda la jubilación en la carrera de la magistratura» me sirve ahora para ejemplificar. Publicada el 2 de mayo en la sección, la secretaría se dispuso a ejecutar la real resolución que se había generado cuando S. M. se conformó con el parecer, no declarativo de derechos en aquella ocasión, de la sección (AHN, *Consejos*, leg. 50209).

que digo¹⁴⁹. Según la real orden de 12 de ese mes, «el servicio público, la contabilidad y los sanos principios económico- administrativos» hacía mucho que exigían que se centralizaran, como ya había sido decretado en tantas ocasiones, todos los arbitrios y rentas del Estado en el tesoro público; y eso implicaba desmontar el sistema de «exacción de derechos» de gracia que practicaba la secretaría de la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real¹⁵⁰.

Aunque el marco constitucional del Estatuto había sobrevivido, no sin grandes apuros, al revolucionario verano de 1835, la dirección política del gobierno de la monarquía había cambiado lo suficiente como para que las líneas de conti-

¹⁴⁹ Desde el ministerio de Gracia y Justicia ocupado por Álvaro Gómez Becerra se pusieron en marcha a comienzos de año una serie de medidas que buscaban reformular las vías de financiación de muchos de los cuerpos y autoridades de la jurisdicción ordinaria. A ese impulso reformador pertenecieron, entre otras disposiciones, el «Real decreto reorganizando el personal de la secretaría de la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias de 3 de enero» (*Gaceta de Madrid*, núm. 378, 7 de enero de 1836, pp. 2 y 3), la «Real orden circular a los regentes de las audiencias acerca de los derechos que han de llevar los jueces, subalternos y dependientes de los tribunales» (*Gaceta de Madrid*, núm. 380, 9 de enero de 1836, p. 1), y la «Real orden comunicada a las demás Secretarías del Despacho y al Consejo Real sobre la formación de un reglamento para la exacción de derechos en la Sección de Gracia y Justicia por gracias, con varias disposiciones importantes, de 12 de enero» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, pp. 8-13).

¹⁵⁰ Una mirada un poco más detenida por las libranzas de reales derechos que antes se han presentado acumuladas para el primer semestre de 1835 permite conocer cuáles solían ser esos derechos, cuánto se debía pagar por ellos en virtud del arancel heredado de las secretarías de la Cámara de Castilla («Nota circunstanciada de los Reales derechos que con arreglo a Arancel se exigen en la Secretaría de la Cámara de Gracia y Justicia y del Estado de Castilla, por las diferentes gracias, cuyo despacho corresponde a la Cámara» en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 4), y cuánto se pagaba en realidad por ellos en la secretaría de la sección. Los derechos que más habitualmente se despachaban llevaban delante el genérico «título» y ascendían a 131 reales de vellón y 14 maravedíes según lo recogido en el arancel y en la estadística oficial de la secretaría, pero en realidad suponían un desembolso para el agraciado de 132 reales y 14 maravedíes. Entraban en esta categoría los títulos de notarios del reino y escribano del número, los de abogados para todos los tribunales de la monarquía, los de promotores fiscales civiles y criminales, los de fiscales y ministros de audiencias, los de alcaldes mayores y corregidores –y, tras la reforma, los de jueces de primera instancia–, los de receptores y procuradores, los de secretarios de S. M. con ejercicio de decretos, etc. Otros derechos algo menos habituales eran los denominados como facultades y estos ascendían a 234 reales y 22 maravedíes y eran seguidos en frecuencia por los genéricas cédulas y diligencias que aparecían recogidas en el cargo de la secretaría como por valor de 98 reales y 20 maravedíes. Para ambos tipos de derechos, a igualdad y semejanza de lo que ocurría con los primeros títulos, las anotaciones en scio del pago realizado evidenciaban una diferencia de un real de vellón por cada despacho (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 3, 1). Por su parte, el derecho que más reales hacía ingresar era el de título de grandeza de España. Este tenía fijado un valor en el arancel y en el cargo en la oficina de 3.285 reales y 11 maravedíes, pero lo que en ocasiones desembolsaban los agraciados superaba con mucho esta cifra. Cuando el 31 de enero de 1835 el marqués de San Felices recibió su título de Grande de España de 1.ª clase, en contraprestación dejó en la secretaría la cantidad de 5.525 reales y 11 maravedíes (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 3). En definitiva, no hace falta entrar en mayores profundidades para comprobar que la práctica administrativa reglada y los libros de registro no fueron lo único que heredó la secretaría de la sección de Gracia y Justicia de las secretarías de la Cámara de Castilla (*AHN, Consejos*, Libros 753 y 2021).

nidad establecidas entre las antiguas corporaciones y la nueva resultaran de lo más incómodas. La ocasión de marcar distancias la dio esta alteración en algunos de los modos –y en varios de los empleados¹⁵¹– de la secretaría de la sección que trató de dejar clara la nueva postura del ministerio de Gracia y Justicia:

«[...] deseando la Reina Gobernadora que esta importante dependencia del Ministerio de mi cargo llene completamente el objeto interesante de su reciente creación, y que se atienda a la pronta expedición de los negocios sin nuevo gravamen del erario, y con el menor posible, como parece justo, de los mismos agraciados por el gobierno; y a fin de que cesen ciertas prácticas poco decorosas o corruptelas introducidas en las suprimidas Secretarías de las Cámaras de Castilla y de Indias, a las que generalmente se cree haber sucedido aquella, no obstante la diferencia bien característica de sus atribuciones, que la hacen una institución nueva, adecuada a la forma e índole del sistema político, se ha servido mandar S. M. [...]»¹⁵².

No obstante y a decir verdad, salvo por el efectivo cambio en el destino de los ricos fondos de la secretaría, la fuerte herencia institucional de la gracia se mantuvo en la sección sin variarse un ápice¹⁵³. «Los Reales derechos llamados de

¹⁵¹ Entre los empleados de los que se prescindió sin mediar palabra de afecto o reconocimiento, lo que de entrada ya hacía sospechar una salida extraña del desempeño del empleo público, destacaban sobre los demás el oficial 5.º de la secretaría de la sección –José de Larrazabal (expediente personal en *AHN, Estado*, leg. 2829, 16)– y el portero de la sección, Pedro Ponte (expediente personal en *AHN, Estado*, 2827, 38). Ambos provenían de la secretaría de Gracia y Justicia y Estado de la Cámara de Castilla y ocuparon en el nuevo consejo una posición central en lo relativo a la gestión de sus propios fondos. Larrazabal ejerció como oficial libramista de la sección aprobando unos gastos para todo el consejo que, en el primer semestre de 1835 –por ejemplo–, ascendieron a 28.276 reales y 16 maravedíes. Además, Larrazabal era el oficial que estaba habilitado para cobrar y gestionar el sueldo de los ministros y el resto de empleados del consejo por lo que, de una manera u otra, todos los fondos del consejo pasaban por sus manos (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno, sesión del 16 de enero de 1836). Por su parte, Pedro Ponte actuaba las más de las veces como portero comisionado encargado de gestionar y realizar muchos de los pagos que tenía que enfrentar el consejo (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 3, 2).

¹⁵² Y continuaba la real orden: «1.º Que los Jefes de sección, en unión con el oficial primero en ausencia del secretario, se ocupen sin levantar mano en la formación del reglamento indicado que presentarán a la mayor brevedad posible a la aprobación de S. M. por conducto de este Ministerio, y que interin este tiene efecto, en atención al mayor número de negocios que tiene a su cargo la sección civil, conste esta de ocho oficiales, y de cuatro la eclesiástica, sin perjuicio de que en lo sucesivo pueda variar el secretario según las exigencias del servicio, y que el mismo secretario, y en su defecto los jefes de las secciones, destinen a cada una de ellas a los oficiales, según su mayor capacidad e idoneidad para el despacho de los negocios, y que no se permitan escribientes particulares a los oficiales, quienes deberán escribir por sí mismos los extractos, minutas de oficios y de las consultas, y rever y cotejar también las Reales cédulas, títulos y sus copias [...]» («Real orden [...] sobre la formación de un reglamento para la exacción de derechos en la Sección de Gracia y Justicia por gracias [...] de 12 de enero» en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, pp. 9 y 10).

¹⁵³ Del cambio en la gestión de los fondos daba buena prueba la última anotación que se hizo en el libro de cargo que habían compartido la secretaría de Gracia y Justicia y Estado de la Cámara de Castilla y la secretaría de la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias: «En

gracia de notaría de los reinos, y de expedición de títulos y Reales Cédulas [...] de materias eclesiásticas o civiles [...]», los extraídos de la expedición de las certificaciones libradas a particulares, y los relativos «a la formación o ampliación de relaciones de méritos» no engrosarían más el «arca de la propia oficina», pero todo el proceso jurídico ligado a la concesión de la gracia permaneció inmóvil reteniendo consigo los elementos que convirtieron a la sección, lo reconociera aquel gobierno o no, en el último cuerpo consultivo de la monarquía¹⁵⁴.

4. EL FIN DE UN CONSEJO HÍBRIDO: CONCLUSIONES AL HILO DE SUS RESTOS DOCUMENTALES

El alma dual del Consejo Real de España e Indias fue algo que se dejó sentir hasta en el destino que siguieron a su muerte los fondos documentales que había generado en vida. El restablecimiento de la Constitución de 1812 por real decreto de 13 de agosto puso fin al segundo verano consecutivo de levantamientos revolucionarios, pero no supuso la caída inmediata de todas las corporaciones que habían convivido en el marco político del Estatuto¹⁵⁵. A diferencia de lo que ocurrió con el Consejo de Gobierno, el Consejo Real, después de que todos sus

virtud de Real orden de 12 de Enero de 1836, pasó esta recaudación al Real tesoro y por consecuencia cesó en esta secretaría y se archivó a este libro» (*AHN, Consejos*, L. 753, f. 160). Por el contrario, nada en la práctica que siguió desempeñando la secretaría dando sustento material a la sección hace que se pueda sostener que se llegara a establecer un nuevo reglamento y que con él vinieran nuevos cambios.

¹⁵⁴ Los entrecomillados provienen del punto 2.º de la «Real orden [...] sobre la formación de un reglamento para la exacción de derechos en la Sección de Gracia y Justicia por gracias [...] de 12 de enero» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, p. 10). Aunque las nociones ligadas al funcionamiento de la sección quedaron intactas tras la reforma, lo que sí se vio herida de muerte fue la sostenibilidad económica del propio consejo. No solo el complemento –más o menos *limpio*– de algunos sueldos en las secretarías salía del fondo, también la inmensa mayor parte de los gastos que una máquina de aquellas características ocasionaba. Con el dinero recaudado por la sección de Gracia y Justicia se había hecho frente al pago de todo lo que las secretarías habían necesitado para instalarse en el Palacio de los Consejos. Recibí de constructores, carpinteros, artesanos y pintores se acumulan entre la documentación que controló la «data» de aquella oficina dando cuenta de todo lo que costó habilitar las estancias que ocupaban las secretarías y la secciones (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 3, 2, 4). Además, de esos fondos también salía el montante destinado a satisfacer en la «Administración del Correo general» toda la correspondencia que llegaba a nombre del cuerpo y en la «Imprenta Real» todas las Gacetas y otros instrumentos de publicación de las reales resoluciones que les eran imposibles de conocer a los consejeros de otro modo (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 3, 2, 1 y 3). Por todo eso, no es de extrañar que en la primavera-verano de 1836 desde el consejo no se esforzaran en disimular sus dificultades para hacer frente a gastos y sueldos. En la Administración del Correo general se acumulaban los envíos que no se recogían para no pagar ese derecho y todos los secretarios elevaron al unísono «los justos lamentos» de los empleados que se hallaban «en estado de miseria» desde que se les habían cortado todos los recursos de que antes disponían (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 2).

¹⁵⁵ «Real decreto mandando S. M. publicar la Constitución» en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, p. 330. Para una de las reconstrucciones más recientes y meritorias de aquellos sucesos que terminarían con la famosa «Sargentada» de La Granja acúdase a: BURDIEL, Isabel, *Isabel II. No se Puede Reinar Inocentemente*, cit., pp. 78 ss.

individuos y empleados juraran la Constitución¹⁵⁶, continuó en el desempeño habitual de sus atribuciones aprovechando así la suerte de restauración del texto constitucional a beneficio de inventario que llevó a cabo el gobierno, recién nombrado, de José María Calatrava¹⁵⁷.

Con todo, apenas mes y medio después, un real decreto de 28 de septiembre extinguía la corporación apoyándose en su incompatibilidad con una Constitución que solo reconocía su Consejo de Estado¹⁵⁸:

«Siendo contraria a lo dispuesto en el artículo 236 de la Constitución política de la Monarquía la existencia del Consejo Real de España e Indias, prolongada hasta ahora por razones que ya han cesado; y deseosa Yo al mismo tiempo de ahorrar al erario el gran coste de esta corporación, he venido [...] en decretar lo siguiente: 1.º Queda suprimido desde luego el expresado Consejo Real de España e Indias con todas sus oficinas y dependencias [...]. 2.º Todos los negocios que ahora están pendientes en dicho Consejo Real se pasarán a las respectivas Secretarías del Despacho; y los que existieren archivados en las Secciones se reunirán en el archivo general, cuya custodia continuará a cargo del Archivero hasta nueva orden mía»¹⁵⁹.

Dejando ahora a un lado el examen del ramillete de razones que estuvieron detrás de ese *punto y final* tan particular¹⁶⁰, analizar la desembocadura documental del consejo a la que apuntaba la segunda parte de esta disposición permite observar aquello que he comenzado afirmando. La independencia funcional que había existido entre los dos consejos que habitaban dentro del Real de España e Indias se deja ver en la decisión adoptada para ordenar su paso a mejor vida: mientras que la reorganización de todos los fondos producidos por la actividad

¹⁵⁶ Por oficio del 20 de agosto se pasó a todas las secciones la real orden del 16 para que se prestase «el juramento a la Constitución conforme al Real decreto de 13 de Agosto de 1836 que mandó promulgarla». Las listas de individuos y empleados que prestaron el juramento se conservan en *AGS, CREI*, leg. 1, 7, 30.

¹⁵⁷ Por una real orden de la presidencia del Consejo de Ministros del 15 de agosto se mandaba que el consejo «contin[ua] en los mismos términos que hasta (entonces)» (*AHN, Estado*, leg. 2827, 21).

¹⁵⁸ Una exposición firmada por todo el gobierno (compuesto entonces por José María Calatrava, Joaquín María López, Ramón Gil de la Quadra, José Landero, Juan Álvarez y Mendizábal y Andrés García Camba) antecedia al real decreto de supresión. En ella se explicaba que la primera intención del gobierno había sido valerse del Consejo Real para cumplir con la obligación que la Constitución les imponía de consultar los negocios graves gubernativos, pero una serie de dificultades que no se llegaban a explicitar los había llevado a proponer la supresión (*AHN, Estado*, 2827, 22; aquí reproducido en apéndice 19).

¹⁵⁹ El real decreto original rubricado por la reina María Cristina en *AHN, Estado*, leg. 2827, 23; y aquí reproducido en el apéndice 20.

¹⁶⁰ Como se podía entrever en el decreto, algunas de estas razones lo eran de tipo político-constitucional, otras de índole económico-presupuestaria y, desde luego, en su mayoría mucho más complejas que la incompatibilidad con un texto constitucional que estaba en la mente de todos reformular (Pro, Juan, *El Estatuto Real y la Constitución de 1837*, cit., pp. 64 ss.). Para el estudio de muchas de ellas *vid. infra* Cap. VI, 5, pp. 348-354.

pura o meramente consultiva quedaba encomendada a la presidencia del Consejo de Ministros, «respecto de las funciones de Cancillería que ejerc(ía) la Sección de Gracia y Justicia, el Secretario del Despacho de es[e] ramo propondr(ía) por separado a (S). M. lo que concept[uara] más conveniente»¹⁶¹.

Así, y como efecto del encargo general que se había materializado en el real decreto de supresión, el resultado de la actividad pura o meramente consultiva que había ocupado al consejo y sus secciones conformó desde entonces el archivo del Consejo Real de España e Indias¹⁶². Por su parte, el poso de la función consultiva diferenciada que había ejercido la sección de Gracia y Justicia, por ser considerado de una importancia práctica muy superior, integró el ministerio de Gracia y Justicia esperando la vuelta de un Consejo de Estado gaditano que nunca llegaría¹⁶³.

La desaparición hasta hoy de los más mínimos restos de esa esfera especializada del consejo había impedido interpretar el complejo experimento que protagonizó, desde el punto de vista de su funcionamiento y su significación, como aquí se ha hecho. El grueso de esos fondos que por importancia y densidad compusieron un archivo desgajado del general del Consejo Real, e inmediatamente subordinado al ministerio de Gracia y Justicia, permanece todavía perdido. Sin embargo, un examen cuidadoso de las fuentes donde se les perdió el rastro unido al análisis de los pocos documentos aislados que he ido encontran-

¹⁶¹ *AHN, Estado*, 2827, 22.

¹⁶² Durante los primeros diez días de octubre de 1836, los secretarios de las secciones dieron cumplimiento al oficio que les había comunicado el secretario general del consejo, Mariano Milla, y devolvieron todos los expedientes pendientes de consulta («Índices de los expedientes que se hallaban pendientes de informe en las diferentes secciones del Consejo Real de España e Indias cuando este se disolvió en 1836» en *AHN, Estado*, leg. 6404-1). Poco después, el 24 de octubre, era el archivero del Consejo Real, Joaquín Sedano, quien se dirigía a Calatrava: «Tengo el honor de poner en conocimiento de V. E., que desde este día quedan bajo mi custodia todos los expedientes respectivos a las secciones del extinguido Consejo Real de España e Indias que se hallan resueltos; exceptuando los pertenecientes a la sección de Gracia y Justicia; en cumplimiento a lo mandado por S. M. en su Real Decreto de 30 de septiembre de 1836» (*AHN, Estado*, leg. 2829, 122).

¹⁶³ «Los archivos de la Secretaría de la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real, distribuidos en tres diferentes locales, no tienen ninguna comparación con el de las demás secciones, ni por su importancia, ni por el número de sus expedientes tan considerable que es imposible trasladarlos al general, como se previene en el artículo 2.º del decreto de 28 de septiembre de 1836, y para cuya conservación se necesita una persona inteligente destinada exclusivamente a ello, tanto más cuanto habiendo pasado a la Secretaría de mi cargo el conocimiento del gran cúmulo de negocios de las atribuciones de la propia sección, será preciso a cada paso reclamar antecedentes, cuya busca, cambio y anotaciones oportunas ocuparán mucho tiempo. Por estas consideraciones se ha servido S. M. mandar que no obstante lo ordenado en el citado real decreto, el archivo de la sección extinguida de Gracia y Justicia esté a cargo del oficial que fue del mismo D. Lesmes Hernando hasta tanto que por las Cortes se determina lo conveniente acerca del arreglo del Consejo de Estado, de que dependió aquel establecimiento en la época constitucional, debiendo gozar el sueldo que tenía por dicho destino, a cargo del presupuesto de la mencionada Secretaría del Consejo Real interín las mismas Cortes resuelvan» (real orden del ministerio de Gracia y Justicia del 3 de octubre de 1836 en *AHN, Estado*, leg. 2829, 118).

do y al de los datos de interés contenidos en el fondo general del consejo me han permitido reconstruir el funcionamiento de la sección de Gracia y Justicia y con ello comprobar cuánto distaba de la práctica consultiva que llevaba a cabo el consejo como tal¹⁶⁴.

Así las cosas y solventada esa última dificultad, nada ha impedido que la doble naturaleza que escondía el Consejo Real de España e Indias emergiera presta para ser analizada. A la primera faceta de esa doble esencia le daba vida una función consultiva que tampoco tuvo un comienzo fácil. La deficiente reglamentación con la que se condenó al consejo hizo que las secciones trataran de tomar las riendas dando sus propias definiciones sobre lo que el consejo era y debía hacer, y no siempre encontraron para eso el respaldo del gobierno. Más bien al contrario, la manera en que aquí se ha denominado esa primera función (pura o meramente consultiva) proviene de las advertencias que en última instancia efectuaron los ministerios llamando a una práctica que, en realidad, se estaba estrenando. La segunda faceta tuvo en el papel de protagonista a la sección de Gracia y Justicia encabezada por el Duque Presidente –y a las secciones de Guerra y Marina como secundarias– y constituyó el último intento consultivo tradicional que conoció la monarquía. La simultaneidad –cronológica y espacial– con la que se produjo la inauguración de la nueva lógica consultiva y la clausura de los antiguos modos hizo el resto convirtiendo al Consejo Real en un extraño –e interesantísimo– cuerpo híbrido.

¹⁶⁴ Con lo primero me refiero a todos los libros registro de las secretarías de la Cámara de Castilla sobre los que siguieron trabajando los oficiales de la secretaría de la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias: *AHN, Consejos*, Libros 705, 706, 753, 2021 y 2088. Con lo segundo hago referencia a los escasos –pero muy ricos– legajos en los que he podido localizar expedientes y comunicaciones de la sección: *AHN, Consejos*, leg. 50209 y *AHN, Estado*, legs. 2827 y 2829. Y con lo tercero señalo, sobre todo, las noticias que se concentran en el *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2.

CAPÍTULO VI

LA PROYECCIÓN DEL ESPACIO DE LA ADMINISTRACIÓN DESDE EL «GOBIERNO SUPREMO»

«¿Qué es un empleado público? ¿Dónde empieza y dónde acaba la jerarquía administrativa? Si fuera por las ideas políticas de 1830, la clase de empleados de la administración comprendería al conserje de un ministerio y se extendería más allá del ministro. El señor de Cormenin, ¡que la lista civil bendiga!, parece afirmar que el rey de los franceses es un empleado público con doce millones de salario [...]»

Honoré de Balzac, *Physiologie de l'employé* (1841)*

1. INTRODUCCIÓN

En el seno de la sección de lo Interior del Consejo Real de España e Indias, las noticias que llegaban a finales del verano de 1834 provenientes de las Cortes no hicieron más que reforzar la idea que la sección se estaba formando sobre la importancia que ese cuerpo estaba llamado a tener en la puesta en planta del nuevo proyecto político¹. La supresión de los antiguos sínodos de gobierno jurisdiccional de la monarquía había puesto fin a todo un estado de cosas plurisecular, y, sobre el inmenso solar que había dejado tras de sí la demolición, dos corporaciones encarnaban, a ojos de los conse-

* La traducción es mía. Consulto la primera edición, disponible online en la página web de la Biblioteca Nacional de Francia: <https://gallica.bnf.fr/>. Agradezco al profesor Víctor Sánchez del Olmo que me descubriera la obra y al profesor Pedro L. López Herraiz que me descubriera la página.

¹ He analizado el protagonismo que tuvo la retórica de las reformas de la administración en la apertura de las Cortes del Estatuto Real *supra* Secc. III, pp. 213-219.

jeros de lo Interior, los brazos que en las *naciones avanzadas* como «la Francia» vehiculaban la expresión del poder ejecutivo²:

«El Consejo es un tribunal de Justicia, lo mismo que el supremo de este nombre. Solamente varían en el modo y en las causas. Los tribunales ordinarios tienen establecidos sus trámites y sus procedimientos [...] En los de Gobierno no hay trámites ni plazos; solamente se atiende a dar al expediente toda la instrucción necesaria para poder resolverlos con acierto. En los primeros hay jueces de partido, Audiencias, tribunal supremo. En los segundos hay Ayuntamientos, Gobernadores Civiles, Consejo Real si el negocio lo requiere, y Gobierno Supremo. Los primeros tratan de los negocios civiles y criminales: los segundos de los gubernativos, y de los contencioso-gubernativos, o de administración de justicia gubernativa entre partes: y en ellas el gobierno frecuentemente es parte. Los primeros deciden las competencias entre las autoridades y tribunales de justicia; los segundos deciden las competencias entre las autoridades gubernativas; y nótese esta suprema preminencia, los tribunales gubernativos son los que deciden las competencias que tienen unas con otras todas las autoridades judiciales, de hacienda, de guerra y aun de Estado. Si el nombre de tribunales no está bien aplicado; las ideas no por eso son menos exactas. Las autoridades son las partes interesadas, el Consejo, cuando interviene, el tribunal consultivo y el Gobierno el tribunal supremo»³.

Así las cosas, el Tribunal Supremo de España e Indias, por un lado, y el Consejo Real de España e Indias, por otro, aparecían en las cúspides respectivas de las dos estructuras encargadas de vertebrar el nuevo entramado de gobierno de la monarquía sin que desde el gabinete presidido por Martínez de la Rosa se hiciera nada por enmendar un traje tallado tan a la medida de las pretensiones

² Del mismo año de 1834 era la reflexión que, en torno a esos dos puntos de contacto del Estado con los súbditos introdujo el administrativista Émile-Victor Foucart en la primera edición de sus *Eléments de droit public et administratif*, tomo 1, París, 1834, pp. 34-35: «Quelques auteurs ont fait de l'autorité judiciaire un troisième pouvoir, de la même nature que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Nous n'adoptons pas cette opinion. La mission de l'autorité judiciaire, en effet, consiste dans l'application, et par conséquent l'exécution des lois civiles et criminelles. Il est vrai que la Charte constitutionnelle accorde aux juges l'inamovibilité, mais c'est après avoir posé le principe que toute justice émane du roi, qu'elle s'administre en son nom par des juges qu'il nomme et qu'il institue l'autorité judiciaire n'est donc pas un pouvoir constitutionnel distinct du pouvoir exécutif, mais seulement un démembrement de ce pouvoir [...] le conflit d'attribution qui s'élève entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, doit être porté devant le roi, comme chef du pouvoir exécutif. En effet l'autorité judiciaire et l'autorité administrative ne sont, comme nous l'avons déjà dit, que deux modes d'action du pouvoir exécutif. Le roi, revêtu de ce pouvoir, est donc naturellement régulateur de la compétence et le juge des contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des attributions de l'une et de l'autre. Ce système est une des conséquences des principes que nous avons déjà posés». Llego a la cita, y al contexto doctrinario y postnapoleónico en el que se inserta, a través de BIGOT, Grégoire, «L'Administration Napoléonienne (1799-1870)» en *id.*, *L'administration française. Politique, droit et société*, Tome I, 1789-1870, París, LexisNexis, 2010, pp. 145-351.

³ Esta reflexión en concreto la compartió el que fuera decano de la sección de lo Interior, Juan Álvarez Guerra, en una sesión del mes de agosto de 1834 (*AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 1, 1).

de la sección como poco ajustado a la realidad institucional que se seguía viviendo. Más bien todo lo contrario, puesto que, como si de una continuación lógica del proceso reformador se tratase, el Consejo Real en sección de lo Interior quedó al poco tiempo encomendado de ilustrar ese despliegue provincial gubernativo al que la sección apuntaba⁴.

Pero la real orden de 11 de diciembre de 1834 dejaba claro desde su propia formulación que, por más que las referencias francesas fueran constantes, se agotaban las más de las veces en la simple apelación a la realidad administrativa del marco político templado y estable que se anhelaba⁵. El sistema que entonces se perseguía, para poder construir una administración interior dotada de los principios de unidad y vigor, buscada «combinar la acción del Gobierno con los intereses de los Pueblos»: es así como la antigua antropología política corporativa hacía acto de presencia, localizando en los «Pueblos» la verdadera unidad particular con la que tenía que relacionarse el gobierno.

Con todo, la naturaleza de esos sujetos corporativos caía en principio fuera del encargo recibido por la sección. Sobre la planta de las provincias administrativas decretadas justo un año antes por Javier de Burgos, el consejo debía proponer el engranaje de autoridades y cuerpos gubernativos que, desplazando al resto de jefes y oficinas al mando de otros ramos y jurisdicciones de la corona mucho más asentados en el territorio, debían ocupar el centro de un escenario en el que solo cabían dos representaciones del poder de la monarquía. Para eso era necesario actuar dando forma a tres entidades que se presentaban por medio de confusas nociones administrativas francesas entremezcladas con vagas noticias sobre experiencias de gobierno anteriores.

El primer instituto que se debía perfilar, informando sobre las atribuciones que debían adornarlo, era el gobernador civil o, en atención a su importancia, simplemente gobernador, como llegaría a defender no mucho tiempo después

⁴ La encomienda vino a través de una real orden a finales de 1834 que es posible localizar en *AGS, CREI*, leg. 2 bis, caja 2, 5, 8. También aparece contenida al comienzo de un dictamen elaborado por Canga Argüelles sobre el que más abajo me extenderé, y que se puede encontrar reproducido acompañado de un estudio crítico en: LUQUE REINA, Antonio Manuel, «Los primeros pasos de la ciencia de la administración hispana: “El dictamen de José Canga Argüelles sobre organización de los Gobernadores civiles, Consejos de provincia y Tribunales contencioso-administrativos” (1835)», en *AHDE*, 91, 2021, pp. 613-684.

⁵ PRO, Juan, cit. p. 317 Y esto era así porque ya a nadie se le escapa que el derecho administrativo francés que a las alturas de la década de los treinta del siglo XIX comenzaba a recopilarse formando colecciones era un precipitado jurisprudencial que había partido de una fuerte ruptura revolucionaria y se había consagrado con la reorganización político-institucional que llevó a cabo Napoleón a su llegada al poder. Experiencias acumuladas y circunstancias todas ellas de lo más alejadas de la situación que se vivía en la península en el momento de la recuperación del tracto «constitucional» (BIGOT, Grégoire, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, cit.).

Álvarez Guerra⁶. Esta primera autoridad gubernativa debía desempeñar todas las funciones que le estaban cometidas por el famoso real decreto con el que Burgos había equipado a sus subdelegados de Fomento, pero también debía incorporar las que ocupaban a los jefes políticos constitucionales, así como las que «por las leyes y sistema administrativo de Francia desempeña[ba]n los Prefectos y sub-prefectos; deslindándolas y aclarándolas de manera que se evit[ara] toda competencia con las Autoridades judiciales, militares y de Real Hacienda»⁷.

Si la cuadratura del círculo que pedía el ministerio se antojaba difícil de concretar a partir de unos mimbres tan heterogéneos, mayor si cabe era el desafío que suponía la segunda entidad que se pretendía proyectar. El gobierno deseaba establecer en cada una de las nuevas demarcaciones gubernativas una corporación con el nombre de consejo de provincia, destinado a ejercer «funciones análogas» a las que enfrentaban dos cuerpos tan dudosamente homologables como las «antiguas» diputaciones provinciales y los consejos departamentales en Francia⁸.

⁶ «No es necesario que a la denominación de gobernador se añada el atributo civil, derivado de *cive*, que comprende todo hombre constituido en sociedad, y que por consiguiente nada dice de nuevo, de peculiar a tan alto empleo; diferenciándose de los demás en que llevan el atributo militar, y a este solo se le llamaría Gobernador. = Este debe ser la primera autoridad de su país, por estar destinado a cumplir con un deber de concordia entre los hombres [...] como magistrado; y a promover y a fomentar la felicidad de sus semejantes por su ilustración y laboriosidad, siendo pues inmensa la esfera del bien que puede hacer, como también la de la satisfacción de ser su productor, esta dignidad debe darse únicamente al mérito notorio, tanto en ilustración, como en honradez de sentimientos y de categoría, si fuese posible, que los rodeará de aquel prestigio eficaz que facilita dirimir todas las competencias» (*El Español*, suplemento al núm. 39, 9 de diciembre de 1835, p. 5).

⁷ Más o menos influenciada por esta visión que el ministerio daba de los agentes provinciales –y departamentales–, la historiografía española, muy ligada a las reflexiones de la doctrina administrativista, ha solido plantear estudios en los que ha predominado la búsqueda de rasgos comunes entre esas autoridades: PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel, *Notas sobre la evolución del régimen legal de los Gobernadores civiles (1812-1958)*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1964, y CAJAL VALERO, Arturo, *El Gobernador civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, INAP, 1999; por citar solo dos trabajos que por muchos otros motivos son en realidad muy diversos entre sí.

⁸ Las dudas sobre la difícil homologación me vienen de «lecturas perplejas» como la de MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, «Los antecedentes de las Diputaciones Provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector», en *AHDE*, 67, 1997, pp. 1181-1194. Otra perspectiva con respecto a esa homologación es la que ofrecen la mayoría de los estudios que han analizado la diputación provincial como un cuerpo inmutable en esencia, pero sujeto a evolución «histórico-jurídica». Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar en este sentido: SANTANA MOLINA, Manuel, *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, INAP, 1989; ORTEGO GIL, Pedro, *Evolución legislativa de la Diputación provincial en España (1812-1845)*. *La diputación de Guadalajara*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1990; ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia 1833-1990*, Segovia, Diputación Provincial de Segovia, 1991; GALVÁN RODRÍGUEZ, Eduardo, *El origen de la autonomía canaria: historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1995; y PÉREZ JUAN, José Antonio, *Centralismo y descentralización: organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, INAP-Diputación Provincial de Alicante, 2005.

Para auxiliar a los gobernadores civiles en el conocimiento de unos negocios que, por su carácter contencioso, no podían ser resueltos por ellos sin riesgo de mermar derechos «privados», convenía establecer unos tribunales administrativos a imagen y semejanza de los consejos de prefectura franceses, pero acompañados a las «leyes, usos y reglas» que servían «de base a los demás ramos de la administración general del Estado»⁹. De hecho, tanta era la confianza que, *a priori*, se depositaba en la buena suerte de ese particular trasplante que lo último que solicitaba el ministerio era que el consejo también reflexionara sobre la pertinencia, llegado el caso, de albergar en su seno una sección encargada del conocimiento de la apelación de las resoluciones que en primera instancia hubieran expedido los tribunales administrativos¹⁰.

De esa forma, con todas las incógnitas que ese desfile de autoridades, sujetos, funciones, atribuciones y derechos traía consigo, la sección se dispuso a abordar uno de los expedientes más complejos y capitales de entre todos los que le tocó afrontar. Estaba en juego definir la estructura gubernativa y contenciosa de un ministerio llamado a protagonizar, cuando no monopolizar, la acción administrativa de la monarquía, y nada invitaba a pensar, vistas solo las carencias que el planteamiento registraba, que aquella pudiera ser una tarea sencilla para el consejo.

⁹ Aunque una de las últimas obras que ha dado la historiografía jurídica española sobre la administración pública decimonónica esté levantada precisamente sobre esos presupuestos de homogeneidad de ambas instituciones –Chamocho Cantudo, Miguel Ángel (dir. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Madrid, Dykinson, 2014–, cierta historiografía administrativista francesa permite confirmar la distancia insalvable que separó la larga evolución jurisprudencial de la corporación francesa a partir de su institución por la famosa ley de 28 pluvioso del año VIII de los diversos proyectos españoles que no fructificarían hasta la mitad de la década de los cuarenta del siglo XIX. Me refiero, entre otros, a los trabajos que de forma más específica han abordado el estudio del consejo de prefectura (entre los que destaca: BOUVET, Marc, «La procédure contentieuse devant les conseils de préfecture au XIXe siècle», en Haubert, Jöel, y Soleil, Sylvain (dirs.), *La procédure et la construction de l'État en Europe (XVIIe-XIXe siècle)*, Rennes, PUR, 2011, pp. 801-825), y a los muchos que componen la muy instructiva obra colectiva: Bigot, Grégoire, y Bouvet, Marc (dirs.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, París, NexisLexis, 2006.

¹⁰ De nuevo, el modelo al que se miraba era el francés, pero su rastro historiográfico es aún mayor por tratarse el *Conseil d'État* al que se refería la real orden de una de las instituciones francesas más estudiadas. No obstante, valgan aquí dos únicos apuntes bibliográficos con los que tratar de paliar las dos principales cuestiones que la referencia del ministerio suscitaba. El Consejo de Estado que le era contemporáneo al Consejo Real de España e Indias fue el magistralmente estudiado por Marc Bouvet (*Le Conseil d'État sous la monarchie de Juillet*, París, LGDJ, 2001); y el estudio de Grégoire Bigot sobre los recursos a las sentencias de los consejos de prefectura supone la aproximación más reciente al mundo de las apelaciones ante el Consejo de Estado del que tengo constancia [«El sistema de recursos respecto a las sentencias de los consejos de prefectura», en Chamocho Cantudo, Miguel Ángel (dir. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, cit.] pp. 379-396.

2. LA CRONOLOGÍA DE UNA REFORMA: DEL DICTAMEN DE CANGA ARGÜELLES A LOS REALES DECRETOS PROVISIONALES DE AYUNTAMIENTOS Y DIPUTACIONES PROVINCIALES

2.1 *El dictamen de Canga Argüelles: la administración y su ciencia a ojos de la sección de lo Interior del Consejo Real*

De entre los varios individuos que componían la sección de lo Interior, uno sobresalió por encima del resto a la hora de mostrar su entusiasmo con la oportunidad de «culminar» el proyecto de reforma de la administración que se le presentaba al Consejo Real¹¹. Se trataba de José Canga Argüelles, el célebre asturiano de sobra conocido tanto por su pensamiento constitucional y hacendístico como por su protagonismo en las dos experiencias gaditanas en las que llegó a ser ministro¹², que tras dos largos exilios había vuelto a servir a la corona «reconvertido», entonces y no por casualidad, en especialista de esa «ciencia de la administración» que guiaba a «los pueblos cultos»¹³.

¹¹ He introducido a los miembros de esta sección que comenzó llamándose de Fomento para poco después denominarse de lo Interior y finalmente de la Gobernación *supra* Cap. IV, 2.2.2, pp. 180-183.

¹² A grandes rasgos, se puede decir que se recorre el primer perfil del pensamiento del asturiano en los ricos estudios de Carmen García Monerris («Las *Reflexiones sociales* de José Canga Argüelles: del universalismo absolutista al liberalismo radical», en *REP*, 94, 1996, pp. 203-228; y *Reflexiones sociales y otros escritos*, Madrid, BOE, 2000). En cuanto al perfil del Canga hacendista, puede acudirse a: LÓPEZ CASTELLANO, Fernando, «La contabilidad pública en las Cortes de Cádiz: la "Memoria sobre la cuenta y razón de España" (1811) de José Canga Argüelles», en *Revista Española de Historia de la Contabilidad*, 10, 2009; y CARMAGNANI, Marcello, «De la economía política a la economía pública: José Canga Argüelles», en *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, 2, 2016, pp. 221-238.

¹³ He analizado las circunstancias de la vuelta de su segunda emigración *supra* Cap. IV, 2.2.2, pp. 182 y 183. Esa vuelta supuso la inauguración de una última fase de su vida que hasta hace relativamente poco había despertado menor interés entre la historiografía (GARCÍA MONERRIS, Encarnación, y GARCÍA MONERRIS, Carmen, *Las cosas del rey: historia política de una desavenencia (1808-1874)*, Madrid, Akal, 2015). Sin embargo y en buena lógica, la etapa en la que el antiguo hacendista se desempeñó como especialista de la pujante «ciencia de la administración» fue la que más pesó en la estela que dejó tras de sí en las décadas centrales del siglo XIX. Un enigmático encargo de elaboración, por parte de la reina madre y en enero de 1834, de unos *Elementos de la Ciencia de la Administración* que como tales nunca llegarían a ver la luz abría una larga lista de gracias relacionadas con el arreglo de la administración de las que José Canga Argüelles se fue haciendo merecedor hasta el mismísimo final de su vida. La mayoría de ellas, partiendo de la principal –su nombramiento como consejero del Real de España e Indias–, constituirían el núcleo duro de la exposición que su hijo, Felipe Canga Argüelles (1805-1863), elevaría al trono poco después de su muerte solicitando la concesión de un título nobiliario: «Ministro de la Sección de Fomento del Consejo Real de España e Indias; 7 de Abril de 1834 [...] Reintegro en los honores del Consejo de Estado; gracia dispensada al mérito relevante de D. J. C. A.; 5 de Enero de 1835 [...] Presidente de la Comisión para informar sobre el sistema orgánico de la Administración económica del Reyno; 21 de Noviembre de 1835 [...] Individuo de la Comisión para el arreglo del Consejo Real, en consideración a sus vastos conocimientos; Real orden de 2 de Marzo de 1836 [...] Presidente de la Comisión con carácter de Tribunal de Administración; Real orden de 18 de Noviembre de 1836 [...]

En calidad de tal ofreció a la discusión de la sección a principios de 1835 –apenas un mes después del encargo– un «dictamen [...] sobre organización de los Gobernadores civiles, Consejos de provincia y Tribunales contencioso-administrativos» con el que arrancó un proceso de elaboración de varios proyectos legislativos que solo terminaron de fructificar en septiembre de ese mismo año¹⁴. La larga memoria, que ha permanecido parcialmente inédita hasta la fecha, ofrece dos utilidades diversas que aquí interesan de manera dispar¹⁵. Por un lado, sirve para conocer las circunstancias que acompañaron a una transición en la postura de su autor y, por otro, y en la medida en la que la mayoría de la sección compartía sus líneas generales, porque constituye antes que nada un decálogo de lo que esta entendía cuando se enarbolaba la difusa «ciencia de la administración»¹⁶.

Presidente de la Comisión para el arreglo de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales: Real orden de 4 de diciembre de 1837» (*Exposición elevada a S. M. la Reina Nuestra Señora*, Madrid, 1852; la consulto digitalizada en: <http://bvvpb.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=409720>).

¹⁴ El «Dictamen del Señor Canga Argüelles sobre organización de los Gobernadores civiles, Consejos de provincia y Tribunales contencioso-administrativos» se encuentra localizado en *AGI, Indiferente general*, leg. 3133. Lo he publicado, acompañándolo de un estudio introductorio en: LUQUE REINA, Antonio Manuel, «*Los primeros pasos de la ciencia de la administración hispana...*», cit. Firmado el 23 de enero de 1835 y leído en las sesiones que reunieron a la sección de lo Interior en los días 28 y 31 de enero y 3 de febrero, el dictamen constituyó el primer acercamiento que la sección hizo a la ardua tarea que tenía encomendada de «proyectar» la administración interior del reino (*AGI, Indiferente general*, leg. 581, actas de la sección de lo Interior del año 1835).

¹⁵ El dictamen representa la reflexión autónoma sobre la «ciencia de la administración» más acabada que se conserva de este autor. Los *Elementos de la Ciencia de la Administración* que le fueron encargados por real orden de 21 –o 31– de enero de 1834, en el caso de que llegaran a elaborarse, nunca pasaron por la imprenta, y las dos largas voces que en su última publicación –el *Suplemento al Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, 1840; edición facsímil en FONTANA, Josep, *La Hacienda en la Historia de España, 1700-1931*, Madrid, IEF, 1980– dedicó a la «administración pública» y a la «administración pública de España» fueron en realidad extraídas de esta extensa memoria preparada para enmarcar la reforma administrativa de 1835. Más concretamente, la segunda voz, que comenzaba en el *Suplemento* con el enunciado «Observaciones sobre el sistema administrativo que en ella hubo hasta el día», era idéntica al apartado del dictamen titulado «Observaciones sobre el sistema de administración observado hasta aquí entre nosotros». Por su parte, en la primera voz del *Suplemento* se alternaban algunos pasajes literales extraídos del dictamen con un planteamiento general que bebía del esfuerzo expositivo realizado para la sección (CANGA ARGÜELLES, José, *Suplemento al Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, cit., pp. 5-46).

¹⁶ Hasta la fecha, los escasos trabajos que han atendido al perfil «administrativista» de Canga Argüelles lo han hecho a partir de las dos voces que he señalado en el *Suplemento*: NIETO, Alejandro, *Estudios Históricos sobre administración y derecho administrativo*, Madrid, INAP, 1986, o LÓPEZ CASTELLANO, Fernando, «Economía Política, Administración y Hacienda Pública en Canga Argüelles», en *Revista Asturiana de Economía*, 32, 2005, pp. 145-175 son ejemplos de ello. No es de extrañar, por tanto, que, en la medida en la que se desconocía el momento de elaboración de esas reflexiones, no se haya acertado a valorar las importantes innovaciones que estas introducían en el pensamiento del autor en un momento de ruptura no solo con el aparato jurisdiccional de gobierno de la monarquía sino también con algunos de los rasgos definitorios del planteamiento «burocrático» de las primeras experiencias constitucionales. En otro orden de cosas, el consenso

La memoria estaba compuesta por tres partes fácilmente diferenciables, siendo así que cada una de ellas parecía destinada a cumplir con una finalidad distinta. De esta forma, mientras que la exposición que abría el dictamen le servía a Canga para poner negro sobre blanco el sistema administrativo que iba a acabar con la oscuridad reaccionaria del gobierno de la monarquía en los años anteriores a la feliz llegada del régimen representativo¹⁷, las «Observaciones sobre el sistema de administración observado hasta aquí entre nosotros» se convertían en un medio eficaz para defender que esa administración pública, en la que lo gubernativo corría separado de lo contencioso, era algo querido por los sabios monarcas católicos desde, al menos, el siglo xv¹⁸. Había llegado el momento de ofrecer una propuesta de gobierno provincial conforme con los principios que habían sido declarados en la primera parte y deducidos del recorrido histórico, y de ese proyecto articulado y fuertemente apoyado en las dos experiencias constitucionales anteriores daba cuenta la tercera parte del dictamen¹⁹.

Pero el recurso historicista, tan común en sus escritos, no buscaba, como sí lo había hecho en ocasiones anteriores, argumentar en favor de la restauración de libertades perdidas de los pueblos²⁰, sino más bien «descubrir» la intención de «centralizar la acción administrativa» que había acompañado a la monarquía Católica desde los primeros reyes que le dieron nombre hasta la regencia de María Cristina, pasando por Felipe II y viéndose reforzada sustancialmente con la llegada al trono del nieto de Luis XIV de Francia. La exposición cumplía así el doble objetivo de anclar en la tradición hispana las bases de un sistema de administración fuerte y próspero al tiempo que reforzaba la posición de la corona al entender que los obstáculos que lo habían impedido florecer fueron siempre ajenos «a las benéficas miras de SS. MM.».

Con todo, los principios que Canga decía encontrar tanto en las ordenanzas dadas a los corregidores castellanos como en los reales decretos dirigidos a los intendentes borbónicos eran mucho más recientes de lo que reconocía, y habían sido circulados en la península por Javier de Burgos. En algunas de las exposiciones de este segundo tenían su origen las ideas fuerza de la composición del primero, y el hecho de que el dictamen también compartiera con ellas expresiones claves no hacía más que confirmar esa deuda. Así, la administración fuerte que traería luz y progreso a la monarquía tenía que extenderse por un único canal

que reinaba en la sección con respecto a los postulados presentados por Canga Argüelles lo extraijo, de entre otras muchas fuentes, de detalles como que tanto Juan Álvarez Guerra como Justo José Banqueri expresaran por escrito al final de la memoria que se conformaban con la misma (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133).

¹⁷ *AGI, Indiferente general*, leg. 3133.

¹⁸ *AGI, Indiferente general*, leg. 3133.

¹⁹ *AGI, Indiferente general*, leg. 3133.

²⁰ GARCÍA MONERRIS, Carmen, «Las *Reflexiones sociales* de José Canga Argüelles: del universalismo absolutista al liberalismo radical», cit.

centralizado y jerarquizado que conectara «la silla dorada del poder» con «la choza más humilde»²¹. Un conducto que aparecía entero contenido en la zona de influencia de un ministerio de lo Interior que, en palabras de Canga, «mal que les pese a los que no han estudiado a fondo su carácter, es el centro de acción de los demás Ministerios»²².

Ni el ministerio de Gracia y Justicia, ni el de Guerra, ni siquiera el ilustrado ministerio de Hacienda al que casi 30 años antes había puesto en el centro del fomento de los reinos formaban parte de una administración definida a partir de unas leyes administrativas que servían para adscribir ramos enteros al ámbito de actuación del ministerio²³:

«las leyes administrativas [...] son las que arreglan el reparto de las contribuciones directas de hombres y de dinero; las que fomentan la agricultura y la industria; conservan la salubridad el orden y la quietud pública; vigilan el aseo y comodidad de los pueblos; dirigen la beneficencia pública; celan la inversión de los fondos municipales, etc.; deduciéndose de lo dicho que administrar no es más que llevar a efecto los ordenamientos que la autoridad soberana hace sobre tan importantes materias»²⁴.

Sin embargo, en la cadena de autoridades que se desplegaba desde el ministerio —el primer anillo concéntrico— buscando unas provincias cuya «nueva» división administrativa tampoco se discutía, no tardaban en aparecer elementos que desentonaban con el planteamiento hasta entonces seguido. Así, y aunque la única forma de llevar desde el «folio a la aldea más oscura» la acción administrativa fuera a través de «una sola mano», para la cabeza de esos espacios territoriales se reservaba Canga una estructura bifronte. En ella, un agente encargado de «la facultad administrativa», y dotado de un poder coactivo sobre el que no se especificaba nada más, compartía espacio con un[os] cuerpo[s] «destinados a suavizar» la acción de la administración encarnada en esos mismos agentes que se denominaban sin mayores concreciones gobernadores civiles, jefes políticos e, incluso, prefectos.

Y era esa muy genérica función «suavizadora» la que le permitía englobar corporaciones tan dispares entre sí como el consejo de provincia (o diputación provincial) y los tribunales administrativos. De esa forma, y siempre a ojos de la sección y en boca de Canga, las diputaciones provinciales y los tribunales administrativos venían a ser una suerte de aparatos diseñados por el gobierno —aunque no quedaba nada claro que formaran parte de él— para salvaguardar por

²¹ Estas expresiones fueron utilizadas por Burgos en el decreto de creación de los subdelegados de Fomento sin ser esa tampoco la primera vez que las usaba (PORTILLO, José María, «Del gobierno de la Monarquía al gobierno de la sociedad», cit.).

²² AGI, *Indiferente general*, leg. 3133.

²³ LÓPEZ CASTELLANO, Fernando, «De las arcas reales a las arcas de la nación...», cit.

²⁴ AGI, *Indiferente general*, leg. 3133, el subrayado pertenece al original.

vías diversas los derechos de unos mismos sujetos corporativos: los pueblos. En el caso de los consejos o diputaciones era su composición la que los hacía idóneos para defender los derechos de aquellos sujetos a los que no dejaban de representar. Ahora bien, la descripción que se hacía de los tribunales administrativos, la pieza más floja con diferencia de toda la construcción, reflejaba la tensión que producía un nudo que todavía tardaría mucho tiempo en aflojarse²⁵. La sección a través de Canga intuía que los conflictos de los que había de conocer un tribunal administrativo estaban relacionados con el choque entre un interés particular y un interés público o general, pero a la vez evidenciaba cómo se seguía careciendo de instrumentos con los que dotar a cualquier cuerpo, autoridad o instituto –y, de forma especialmente clara, a los pueblos– de una presencia institucional y procesal que impidiera que siempre acabaran siendo observados como particulares²⁶.

En efecto, los pueblos, que como tales podían representar un interés común sustancialmente distinto al de la administración del gobierno supremo, seguían concentrados en torno a una misma corporación local en la que cambiaban sus métodos de composición, pero no su faz ni sus modos de gestión de los negocios. Precisamente por eso, los ayuntamientos eran entitativamente administrativos y albergaban en su seno una figura que andaba a medio camino de ambos entramados administrativos: el alcalde. Como una de las «ruedas maestras de la máquina administrativa» –de la estatal–, este agente desempeñaba una serie de funciones, las menos, que le eran delegadas por la autoridad inmediatamente anterior en la cadena, el gobernador civil o jefe político. Como individuo de la corporación local en la que se integraba –y no en vano presidía–, el alcalde, idealmente elegido por el pueblo y nombrado por el gobierno, ejercía a su vez otra serie de funciones administrativas que contaban con el apoyo consultivo y deliberante de un ayuntamiento que también administraba negocios como tal.

Se cerraba así, con ese último juego de combinación de una autoridad con un cuerpo, el más bajo de los círculos concéntricos que, dispuestos desde el mismo trono, habían partido del conformado por el ministro de lo Interior y el Consejo Real y pasado por el compuesto por el gobernador y la diputación provincial –y por el situado en los partidos entre los subdelegados y sus consejos– para desembocar en el nivel que más cerca sentía las necesidades de los pueblos. Además, apuntaba también Canga, todas esas esferas, enfocadas como estaban en mejorar el gobierno de los pueblos, eran análogas entre sí salvo por un pe-

²⁵ SOLLA SASTRE, María Julia, *La discreta práctica de la disciplina...*, cit., pp. 268-317.

²⁶ GARRIGA, Carlos, y LORENTE SARIÑENA, Marta, «Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845): Una propuesta de revisión», cit.

queño detalle que no tenía que ver con la línea de las autoridades individuales, sino con la de los cuerpos:

«A excepción de los individuos que componen el Consejo Real, que reciben su nombramiento exclusivamente del Soberano, los que constituyen los demás cuerpos administrativos deben su elección a los pueblos [...]. Son unos inspectores morales; asesores y consejeros de los Gobernadores civiles, de los Subdelegados y de los Alcaldes; para ilustrar sus pasos en el cumplimiento de sus respectivos deberes; darles a conocer la verdaderas necesidades de los pueblos, sus causas y los medios más pronto y eficaces de satisfacerlas»²⁷.

Más allá de lo que en concreto podía plantear el origen de los nombramientos, lo que comenzaba a revelar esa diferencia entre el más elevado de los cuerpos y el resto era que todos aquellos principios propios de la «ciencia de la administración» que se predicaban desde la cumbre parecían difuminarse cuando la estructura se acercaba a las provincias. En ese mismo sentido, poco se puede decir que cuadraran las apelaciones a la centralización en un único punto de todas las decisiones administrativas cuando también se deslizaba de esta forma la opinión que les merecía la labor llevada a cabo por los ministros inmediatamente anteriores:

«Los Ministros lejos de mirar con timidez y desconfianza a los pueblos, y con avara rivalidad a las autoridades de ellos dependientes, deben comunicar con noble franqueza al Consejo los planes que meditaran, para que su examen prepare con acierto las resoluciones gubernativas; y deben dejar a los Gobernadores civiles; Subdelegados, Alcaldes y Consejos de Provincia los pormenores de la ejecución de las leyes, con el despacho de las instancias y negocios cuya dilucidación y fallo les pertenece y las cuales abruma a la covachuela (y) distraen a los Ministros»²⁸.

La proximidad en todos los sentidos con los pueblos de las autoridades y cuerpos administrativos de la esfera local y provincial hacía que se les imaginara más capacitados e informados que los oficiales del ministerio para tratar de cerrar con una resolución gubernativa cualquier problema que surgiera. Las referencias a que cuerpos como las diputaciones y los ayuntamientos serían más eficaces a la hora de administrar los negocios, porque eran ellos mismos los principales interesados en solucionar sus problemas, abundaban en los razonamientos que Canga compartía con una mayoría de consejeros de la sección a los que, como a él, costaba mucho dejar atrás planteamientos que habían cristalizado en la experiencia gaditana y que poco o nada tenían que ver con las referencias francesas de las que decían partir²⁹.

²⁷ AGI, *Indiferente general*, leg. 3133.

²⁸ AGI, *Indiferente general*, leg. 3133.

²⁹ MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Justicia y administración en el primer experimento constitucional», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *La jurisdicción*

Precisamente en ese punto entroncaban las principales críticas que, desde dentro de la propia sección, formuló el único consejero que siempre se opuso a esa segunda parte de aquel planteamiento administrativo mayoritario. Vicente González Arnao se había traído de la Francia posnapoleónica en la que había dejado su bufete una serie de ideas básicas sobre lo que la administración significaba³⁰, por lo que nada le descolocaba más que el hecho de que se quisiera dejar en manos de corporaciones representativas parte de una acción administrativa que solo le correspondía ejercer al agente del gobierno. Como Javier de Burgos recogería años después en sus famosas lecciones de administración impartidas en Granada, la naturaleza administrativa – y no representativa– de las corporaciones auxiliares de los agentes de la administración solo se podía garantizar haciéndolas exclusivamente dependientes del gobierno, subordinándolas en todo momento a ese agente, a quien además correspondía convocarlas³¹. Por eso, reflexionaba González Arnao, si de lo que se trataba era de mirar al modelo administrativo francés nacido cuando se consiguió poner fin a las asambleas locales revolucionarias contempladas en las primeras constituciones, las cámaras de las Cortes debían ser la única sede en la que se residenciara la expresión de la voluntad general de la nación³². Y, en consecuencia, dentro de la administración –manifestación predilecta del poder ejecutivo– no había lugar para la representación

contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes, Madrid, Cuadernos de derecho judicial, 2008, pp. 187-221.

³⁰ Una pequeña nota biográfica de este ministro enfocada en las razones que lo llevaron a ser designado como individuo del consejo *supra* Cap. IV, 2.2.2, p. 182. En las reuniones de la sección de lo Interior, González Arnao no dudaba en rescatar pasajes de su vida profesional en París a modo de argumentación con la que reforzar unos planteamientos enfrentados las más de las veces a los de sus compañeros. De esa forma, y en la medida en la que las referencias al modelo francés contemporáneo que contenía la real orden de 11 de diciembre le venían como anillo al dedo, el jurista madrileño aprovechó la ocasión para recordar que él había estado presente en los debates parlamentarios que precedieron a la formación de la ley de municipalidades que se publicó en marzo de 1831 como consecuencia del gran «suceso político de julio de 1830». Un suceso que, corría a destacar, en nada había cambiado la naturaleza administrativa de las corporaciones locales francesas que él quería para las españolas («Voto particular de Don Vicente González Arnao», en *AGS, CREI*, leg. 2, 3, 29).

³¹ En realidad, con su modelo «ideal» Burgos siempre fue un poco más allá. Si algo permiten sacar en claro sus «Ideas de administración» con respecto a cuerpos como las diputaciones provinciales es que en el mejor de los casos le parecían instituciones «inservibles», «poco honrosas», «superfluas» y «embarazosas» (ROCA ROCA, Eduardo (est. prel.), *Las ideas de administración de Javier de Burgos*, cit., pp. 151-170). No obstante, el contexto político concreto en el que el granadino impartió sus lecciones en el *Liceo* lo llevó a reservar en su sistema de administración un discreto lugar a las diputaciones provinciales. Comenzaba entonces la década de los cuarenta y el antiguo afrancesado había tenido ya la oportunidad de estudiar y ver con buenos ojos el famoso proyecto de administración provincial que Francisco Agustín Silvela había sometido a las Cortes con poco éxito dos años antes («Expediente sobre una propuesta del señor Silvela acerca de la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales» en *ACD, Serie general*, leg. 104, 340).

³² *AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 26.

de los intereses locales o provinciales, los cuales, por cierto, deberían haber sido erradicados largo tiempo atrás³³.

Con todo, el evidente mayor dominio de la «ciencia de la administración» que demostró tener este antiguo afrancesado no le bastaba para ocultar una posición política reacia, antes que nada, a confiar en las bondades de cualquier tipo de representación popular:

«Todo cuerpo o asamblea popular, interpuesta en cualquier grado de la escala de autoridades administrativas del Estado, no puede servir sino de estorbo a la acción gubernativa exclusivamente propia del poder Real; y puede llegar a hacer de cada provincia un estado con intereses y representación propias, convirtiendo la unidad de la monarquía en la colección de otras tantas repúblicas confederadas»³⁴.

González Arnao obviaba así un dato bien conocido, a saber: sin la radical –y popular– transformación que trajo consigo la revolución francesa en todos los planos esa articulación administrativa que presentaba como tan sencilla nunca hubiera sido posible. Además, el jurista madrileño evitaba dar su propia receta sobre cómo sacudir el complejo mapa de intereses corporativos que se levantaba todavía sobre la península sin hacer «aliados» fuera de los estrechos márgenes institucionales del aparato regio³⁵.

³³ «En la ley de municipalidades [...] publicada en marzo de 1831 no hay el menor asomo de considerar cada pueblo como una pequeña república que necesitase una particular representación en defensa de ningunos especiales intereses suyos. Lo que allí se instituye es una autoridad gubernativa, a que llaman cuerpo municipal, compuesta de una agente y subalternos del poder Real (los *mairies* y sus adjuntos) nombrados por este y responsables al mismo [...]» («Voto particular de Don Vicente González Arnao» en *AGS, CREI*, leg. 2, 3, 29).

³⁴ *AGI, Indiferente general*, leg. 3133.

³⁵ En este mismo sentido iban las críticas que de manera contemporánea, y también un tanto ventajista, le lanzaba otro jurista como Luis Rodríguez Camaleño al modelo de administración interior que había inaugurado Burgos y al que a su juicio le fallaba, de entrada, la fuerza que había sido capaz de reunir para poner en marcha un proyecto tan ambicioso: «Solo Pedro el grande de Rusia, la Asamblea constituyente en Francia, el Congreso de los Estados en el Norte de América y algunos otros que se han encontrado en situación semejante a los tres indicados han podido asegurar sin enfática exageración que su misión se extendía a proteger todos los intereses legítimos, a remover todos los obstáculos que se opusiesen al bien, y a procurar por tan eficaces medios la prosperidad de los pueblos; pero Pedro el Grande, la Asamblea constituyente, y el Congreso de los Estados de la América septentrional habían concentrado en sus manos toda la fuerza indispensable para la remoción de los obstáculos, y reconociéndose respectivamente dominados por la idea de que en sus radios de acción existían antiquísimos errores, muy perjudiciales abusos, e intereses contrarios a los de la generalidad [...] atendida la naturaleza de los Gobiernos respectivos en los tres países indicados, y la situación de los pueblos, no había en ellos voluntad, que no debiese ceder a la suprema voluntad de dirección, ni intereses que no se sometiesen a su sanción, ni obstáculos que no desapareciesen cuando ella los marcase con el sello de su reprobación; pero entre nosotros, donde no se hizo a la época en que se creó el nuevo Ministerio sino establecer una nueva rueda en la máquina política [...]» (RODRÍGUEZ CAMALEÑO, LUIS, *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior, e indicación de los medios de constituirle con las demás fracciones del poder*, Madrid, 1835, pp. 18 y 19).

De cómo se había organizado el gobierno político-económico de los pueblos en el único contexto revolucionario hispano[americano], sabían mucho más, qué duda cabe, hombres como Canga Argüelles, Álvarez Guerra, Banquero o Manuel José Quintana. Para estos, y, sobre todo, para el primero, los rígidos principios administrativos que, difundidos por Burgos, defendía dentro de la sección González Arnao, fungían principalmente como cobertura tanto estética como discursiva de unos planteamientos infinitamente más parecidos a los que se habían consagrado en la *Instrucción* de 1823³⁶. La mezcla de ambos componentes dio como resultado el modelo híbrido, si es que se le puede llamar así, que acabó imponiéndose en las discusiones del consejo encargado de proyectar la «nueva» administración hacia el interior de la monarquía.

2.2 *La labor legislativa de la sección de lo Interior del Consejo Real de España e Indias*

La lectura y discusión del generoso dictamen de Canga Argüelles con el que la sección había decidido inaugurar su encargo sirvió para encaminar un proyecto que, por sus grandes dimensiones y complejidad, requería de mucho orden y un gran pulso para arribar a buen puerto. La comunión casi completa de pareceres que rápidamente se generó sin duda facilitó el diseño de un proceso que tampoco tardó demasiado en registrar algunas variaciones significativas sobre lo que originalmente se había pedido por el gobierno.

El primero de los cambios que se introdujo en el encargo original vino a evidenciar lo mal que casaba el grueso del planteamiento administrativo de la sección con un despliegue contencioso-administrativo que no encontraba apoyatura posible en el mar de cuerpos y pueblos al que se continuaba aspirando³⁷. En ese sentido, Canga no tuvo reparo en reconocer, antes de ofrecer su boceto provincial, que la organización de los tribunales administrativos era algo tan ajeno a su

³⁶ Me refiero, por supuesto, al Decreto XLV de 3 de febrero de 1823, la ley de las Cortes extraordinarias que contenía la larga y minuciosa «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias» en que culminó el proyecto de gobierno político-económico de la nación en tiempos del trienio y que volvería a ser retomada en octubre de 1836 (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, pp. 108-161 del apéndice). La prueba de que esa era la normativa que, con todas las distancias que implicaban el giro administrativo y la renuncia al experimento constitucional, prestaba el sustento más firme al planteamiento mayoritario de la sección la daba la tercera parte del propio dictamen de Canga Argüelles. En la «Organización que deberá darse a la administración conforme a los deseos de S. M.» el consejero asturiano no se limitaba a ofrecer de manera articulada «las facultades propias de los Gobernadores civiles, de los Subdelegados y de los Consejos de Provincia», sino que iba mostrando en paralelo los fundamentos en los que se apoyaba para elaborar cada una de las disposiciones, y la referencia normativa que más abundaba era esa «Instrucción para el Gobierno de las Provincias de 1823» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133).

³⁷ MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Justicia y administración en el primer experimento constitucional», cit.

propuesta que quedaba reservado a la «sabiduría» de alguno de sus «dignos compañeros» extender esa parte del proyecto³⁸. Como era de esperar, ninguno de ellos recogió el guante y la problemática implantación del difuso régimen contencioso-administrativo desapareció así de entre las preocupaciones legislativas de la sección³⁹.

Pero la de los tribunales administrativos no fue la principal alteración que sufrió el proceso de elaboración de los proyectos legislativos para el gobierno de las provincias que tenía cometido el consejo. La sección fue consciente desde el mismo momento en que recibió la encomienda a mitad de diciembre de 1834 de que su trabajo solo tendría sentido si se realizaba sobre las mismas bases que una ley de ayuntamientos que, en principio, caía fuera del encargo; y, por eso, se apresuró a reclamar una copia del proyecto –que sabían preparado en el ministerio– para, «teniéndolo a la vista», proceder a armonizar el sistema de cuerpos que había que levantar sobre los sujetos protagonistas de toda la reforma: los pueblos.

Contaran con ello o no en el seno de la sección, la petición provocó que el consejo se encontrara a finales de enero de 1835 con una readaptación del encargo original que trastocaría no solo los tiempos, sino también el orden con el que se estaba enfocando todo el proceso de elaboración de las medidas. El gobierno había valorado como muy acertado el planteamiento de la sección y, mostrándose convencido de lo íntimamente unidos que estaban el proyecto provincial y el municipal, no vaciló a la hora de encomendar también al consejo un dictamen pormenorizado sobre este segundo que asegurara «una perfecta concordancia en todas las partes de la administración»⁴⁰. Eso sí, «las necesidades de los pueblos» eran «imperiosas», lo que exigía una celeridad en el examen de los expedientes que recomendaba paralizar el despacho de cualquier otro negocio hasta que estos proyectos estuvieran, al menos, avanzados⁴¹.

Así las cosas, la sección se puso manos a la obra abordando en primer lugar el examen del «proyecto de ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos», con el que estuvo ocupada dos meses exactos⁴². A la discusión artículo

³⁸ AGI, *Indiferente general*, leg. 3133.

³⁹ La compleja definición –y distribución– de ese genérico control contencioso-administrativo siguió dificultando el funcionamiento de la sección, como centro al que llegaban la mayoría de los supuestos conflictivos del ramo de lo Interior, durante el resto de su vida institucional, *vid. infra* Cap. VI, 4, pp. 340-348.

⁴⁰ AGI, *Indiferente general*, leg. 581.

⁴¹ Varias reales órdenes como esta que sigue de 15 de febrero se repitieron en los pocos meses que duró el proceso: «Siendo urgente que el Consejo evacue los informes que le fueron pedidos por este Ministerio en 11 de Diciembre del año último y 20 de enero del actual sobre el arreglo de la administración provincial y municipal del Reyno; se ha servido S. M. resolver se lo recuerde eficazmente como lo ejecuto de su Real Orden» (AGI, *Indiferente general*, leg. 3133).

⁴² Los que transcurrieron entre el día 20 de enero en que llegó al consejo la real orden del mismo día encargando el dictamen y el 20 de marzo en que se remitieron por oficio de la sección

por artículo inicial le siguió la elaboración de un extenso dictamen que corrió por cuenta de Banqueri y en el que se recogieron las suficientes variaciones como para que el consejo llegara a considerarse dueño del proyecto de ley⁴³. Aprobado tras eso el dictamen y las nuevas partes «articulada» y «razonada» del proyecto –y contando este con la única oposición de un voto particular de González Arnao⁴⁴–, el consejo remitió al gobierno la flamante elaboración a finales de marzo para, a continuación, retomar sin interrupción sus trabajos en un proyecto de ley sobre el gobierno provincial de los pueblos que rápidamente se desgajó en dos.

La sección optaba así por la distinción introducida por Canga en su dictamen y afrontaba por separado el estudio de esa estructura bifronte que ya habían convenido por mayoría levantar sobre los pueblos a nivel provincial. También en plazos de dos meses –e invirtiendo el orden que se había seguido en la presentación del jurista asturiano–, los consejeros de lo Interior dedicaron grandes esfuerzos durante abril y mayo a preparar el «proyecto de ley para la formación de las diputaciones provinciales [...]»⁴⁵, haciendo otro tanto de lo mismo durante el inicio del revolucionario verano de 1835, toda vez que presentaron el proyecto de ley sobre atribuciones de los gobernadores civiles con el que cerrarían el encargo⁴⁶.

En paralelo a todo esto, el Consejo de Ministros, todavía encabezado por un Martínez de la Rosa que a duras penas resistía en el cargo, se dedicaba a darle sentido al trabajo de elaboración legislativa que se estaba desarrollando en su

dirigido al Duque Presidente los resultados de los trabajos. Todos ellos se pueden seguir en las decenas de sesiones que ocuparon a la sección y se encuentran recogidas en las actas de la sección de lo Interior (*AGI, Indiferente general*, leg. 581). Por su lado, el expediente generado por estos trabajos en la secretaría de la sección se encuentra en *AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 26.

⁴³ El proyecto de ley original –del que se puede consultar la copia sobre la que discutieron en *AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 26– pasó a las manos de Canga el 24 de enero, a las de José de Heredia el 26, a las de Arnao el 29 y, por último, llegó a las de Banqueri dos días después. El dictamen definitivo elaborado por la sección se encuentra entre la documentación que se conserva de la secretaría del consejo en *AGS, CREI*, leg. 2, 3, 29.

⁴⁴ También en *AGS, CREI*, leg. 2, 3, 29.

⁴⁵ La manera en que la carpetilla que contiene este proyecto de ley lo describe continúa así: «[...] comprensivo de dos partes; la dispositiva y la expositiva, o sea discurso preliminar de dicho proyecto». La parte expositiva, o «discurso que acompaña al proyecto de ley para la formación de Diputaciones Provinciales», fue redactada por Canga Argüelles y aparece fechada, como la parte dispositiva del proyecto, el 10 de junio de 1835 (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133). De un día después es el voto particular con el que González Arnao se opuso a todo este proyecto de ley y que también se conserva en el mismo expediente.

⁴⁶ Este último proyecto de ley fue culminado el 11 de agosto, y no contó con ningún voto particular que se le opusiera (*AGI, Indiferente general*, leg. 581, actas de la sección de lo Interior del año 1835). Sin embargo, no se conserva entre los fondos del consejo borrador alguno que permita conocerlo ya que, como recogía un decreto de la secretaría de la sección en la carpetilla que una vez lo contuvo, la parte reglamentaria de aquel proyecto fue entregada el 3 de noviembre de 1835 a González Arnao y nunca más regresó a su expediente (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133).

alto cuerpo consultivo. En el seno de unas Cortes que con razón acusaron al gabinete de jugar deliberadamente con los tiempos parlamentarios en su beneficio⁴⁷, Martínez de la Rosa consiguió forzar una habilitación legislativa que dejaba exclusivamente en manos del trono el aplicar los dos proyectos sobre el gobierno de los pueblos que, sin duda, más le costaba ceder a aquella suprema asamblea de pueblos⁴⁸:

«Se autoriza al gobierno, para que por medio de reales decretos, proceda desde luego a plantear provisionalmente *los ayuntamientos de los pueblos*, y a crear *diputaciones de provincia* sobre la base de elección popular, análoga a las actuales instituciones políticas de la Monarquía, designando las respectivas atribuciones y relaciones recíprocas de estos cuerpos»⁴⁹.

Sin embargo, esta habilitación fue el último de los triunfos que saboreó el gabinete encabezado por Martínez de la Rosa. Las intervenciones parlamentarias de Cañaverall, Joaquín López o el conde de las Navas evidenciaban un fuerte descontento, cada vez más compartido, que avisaba de la proximidad del estallido revolucionario que removió los cimientos del régimen del Estatuto durante todo el verano de 1835. La enorme inestabilidad política e institucional que aquel clima llevaba aparejada fue la responsable de que cada uno de los proyectos que la sección de lo Interior había preparado bajo un mismo prisma encontrara, finalmente, un destino tan diverso que recomienda un análisis por separado, y algo más pormenorizado, una vez que quede introducido a qué me refiero con esa *diversidad de destinos*.

El proyecto de ayuntamientos, en primer lugar, se vio beneficiado por la continuidad de principios y pareceres que suponía que el gabinete de Martínez de la Rosa fuera sustituido por uno comandado por el hasta entonces ministro de

⁴⁷ Especialmente contundente a estos efectos se mostraba uno de los procuradores por Córdoba, Rodrigo Cañaverall: «Yo, por lo menos, no veo tal urgencia; lo que sí veo es un acuerdo tardío del Gobierno, al cabo de una sesión prolongada como la que llevamos, y en la que muchas veces ha sido reconvenido por los oradores de estos bancos, a causa de la extrema indiferencia con que ha mirado la mejora del elemento más indispensable en todo gobierno representativo. Ha dejado marchar el proyecto de ley [...] con largas dilaciones, y ahora al fin de la legislatura, acordándose de la urgencia, nos viene con esta demanda» (*DSC, legislatura 1834-1835*, núm. 211, de 8 de mayo de 1835, p. 2469, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/).

⁴⁸ Joaquín María López se mostraba convencido de que se trataba de una cesión de la soberanía que era contraria al propio sistema del Estatuto Real, y más en un tema tan sensible para el bienestar de unos pueblos y provincias que se sentían, según él, tan abandonados por aquel gobierno (*DSC, legislatura 1834-1835*, núm. 211, de 8 de mayo de 1835, pp. 2471-2473, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/).

⁴⁹ Lo reproducido es el primer –y principal– artículo del proyecto de ley «autorizando al Gobierno para plantear provisionalmente los ayuntamientos y diputaciones provinciales por medio de reales decretos» sometido a las Cortes por Martínez de la Rosa el 23 de abril, siendo aprobado por ellas y devuelto a la corona el 14 de mayo. En concreto lo extraigo del expediente que este proyecto generó en la comisión de lo Interior del Estamento de Procuradores, conservado hoy en *ACD, Serie general*, leg. 83, 26.

Hacienda, el conde de Toreno. Que el nuevo y fugaz ministro de lo Interior que rubricó el 23 de julio el «arreglo provisional de ayuntamientos» fuera, además, uno de los consejeros firmantes del proyecto –Juan Álvarez Guerra– no hacía más que confirmar la fuerte deuda que el «arreglo» contrajo con la medida diseñada por el Consejo Real.

Por su parte, el proyecto de ley sobre diputaciones provinciales corrió una suerte bien distinta que lo llevó a dar un sustento más discreto al real decreto de 21 de septiembre con el que, desde el gobierno entonces recién nombrado de Mendizábal, se mandó «constituir y formar» las diputaciones provinciales. La habilitación legislativa que había conseguido arrancar de las Cortes Martínez de la Rosa se volvió así verdaderamente útil para los fines del nuevo gobierno una vez que, concluido el verano y vencidas las revueltas, el flexible marco del Estatuto se presentaba como el más idóneo para albergar su programa reformista. Pero, tras el verano, las dinámicas políticas habían cambiado considerablemente, una serie de juntas recientemente desarmadas en señal de cooperación con el nuevo gabinete esperaban ser homogeneizadas, y todo ello llevó al flamante ministro de lo Interior –el tercero de aquel largo verano– a adaptar una normativa que, aunque continuó manteniendo mucho de lo defendido por la sección de lo Interior del Consejo Real, se separó en algunos puntos del proyecto de esta corporación.

En definitiva, un mismo impulso legislativo gestado en el más alto cuerpo consultivo del gobierno acabó cristalizándose en dos normas sensiblemente diferentes que, sin embargo, recogieron la espina dorsal de ese planteamiento administrativo que aquí se ha denominado *híbrido*. Lo que sigue ahora es el estudio de la dimensión más sustantiva de ese proceso legislativo que arrancó en las salas del Consejo Real y terminó publicado en la gaceta regulando el gobierno de los pueblos en tiempos del Estatuto. Solo se puede dar sustento a todo este diagnóstico que he comenzado introduciendo si se ha examinado cómo se impregnaron de ese planteamiento administrativo los dos proyectos de ley y cómo, a su vez, mantuvieron –o perdieron– su esencia en los distintos contextos que los transformaron en dos reales decretos.

2.2.1 El Consejo Real «arreglando» los pueblos: alcaldes y ayuntamientos en tiempos del Estatuto

El proyecto de ley de ayuntamientos que configuró la sección de lo Interior del Consejo Real se definía, antes que nada, por estar construido sobre el rechazo político más contundente a todo lo que había significado, para el ámbito municipal, la segunda restauración reaccionaria de Fernando VII. Lejos todavía de las claves de un debate que no mucho tiempo después contribuiría a delimitar los

dos grandes partidos del liberalismo decimonónico español⁵⁰, la principal preocupación de la mayoría que formaban todos los consejeros menos González Arnao pasaba por ofrecer un modelo de municipio que fuera capaz de dejar atrás la «lastimosa y desagradable» organización a la que estaban condenadas las corporaciones municipales desde la real cédula de 17 de octubre de 1824⁵¹.

El ejercicio de reforma del sistema de ayuntamientos que la sección proponía se vertebraba en torno a tres ejes, y no en todos coincidía la visión de los consejeros con la que había consignado el ministerio de lo Interior en su proyecto de ley original⁵²:

(1) El primero de ellos tenía que ver con el valor que la sección otorgaba al ejercicio de reforma que estaba coadyuvando a preparar. La nueva normativa de ayuntamientos no venía a romper radicalmente con la distribución corporativa que tenía en los pueblos a unos sujetos dotados de una fisonomía antiquísima que, tejiéndose a lo largo del tiempo por la concesión de privilegios, se manifestaba en la autonomía que los seguía haciendo dueños de sus derechos y sus bienes. Más bien al contrario, la idea motriz que parecía guiar a la sección en su planteamiento era una que enlazaba con los principios de uniformidad y homogeneidad que no paraban de enarbolarse. Y muy buena prueba de esto que digo dio la sección cuando al hilo de la elaboración de estos proyectos de ley tuvo que lidiar con algunas representaciones, como la de la Diputación del Principado de Asturias, que solicitaban que «no se hiciera novedad» respecto de ellas –y de los pueblos que albergaban en su seno– en el nuevo arreglo municipal y provincial⁵³:

«Sabiendo la Diputación que sobre el proyecto de ley y arreglo de Ayuntamientos se deben establecer los Consejos de Gobierno para llevar

⁵⁰ Aunque las legislaturas del Estatuto fueron decisivas para que la «gran» familia liberal acabara de escindirse en moderados y progresistas (BURDIEL, Isabel, *La política de los notables. Moderados y avanzados durante el Régimen del Estatuto Real (1834-1836)*, cit., y PRO, Juan, *El Estatuto Real...*, cit., p. 53), todavía quedaba un tiempo –y dos revoluciones y una nueva constitución– para que cada uno de esos dos partidos tuviera una postura más definida con respecto al régimen municipal (CASTRO, Concepción de, *La revolución liberal y los municipios españoles, 1812-1868*, Madrid, Alianza, 1979).

⁵¹ Extraigo el posicionamiento de la sección del dictamen con el que redefinió el proyecto legislativo de ayuntamientos (AGS, CREI, leg. 2, 3, 29). La real cédula a la que se referían los consejeros de lo Interior era una dada por el Consejo Real de Castilla «fijando las reglas que deben observarse en lo sucesivo para la elección de Alcaldes ordinarios y demás capitulares y Oficiales de los Ayuntamientos de los pueblos del Reino» (*Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo IX, Madrid, 1825, pp. 301-306). El expediente que dio lugar a su elaboración y publicación se encuentra en *AHN, Consejos*, leg. 3726, exp. 9.

⁵² Recuérdese que el proyecto de ley primigenio que llegó al Consejo Real de España e Indias se puede consultar en *AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 26.

⁵³ El caso de las instituciones provinciales asturianas no fue el único, y la sección tuvo también que tener presente a la hora de elaborar su dictamen sobre el régimen municipal un proyecto relativo específicamente a los ayuntamientos del reino de Galicia que había sido elevado al trono con intenciones parecidas a la exposición de la Diputación del Principado de Asturias (*AGI, Indiferente general*, leg. 581). Para un estudio histórico-institucional de esta última entidad acúdase a: FRIERA ÁLVAREZ, Marta, *La Junta General del Principado de Asturias a fines del Antiguo*

más fácilmente a cabo los planes de administración pública, y quedando los habitantes de Asturias privados de una institución que se miró siempre como el baluarte de las grandezas y libertades del País, no pueden menos de hacer presente a S. M. los servicios importantísimos que ha prestado la Junta General y Diputación del Principado, ya restituyendo con sus esfuerzos terrenos pertenecientes a los Reyes, ya prestando gente armada y pagada a costa del Principado para sostener la guerra en que se hallaban empeñados los Reyes Católicos con D. Alonso de Portugal, ya abrazando la causa de la casa de Borbón en la guerra de sucesión, y ya finalmente levantando un ejército en la guerra de la Independencia sostenido casi todo él a expensas de los habitantes de Asturias»⁵⁴.

En la respuesta que la sección dio a aquella institución por medio de un dictamen elaborado por Canga Argüelles, lo tajante, decidido e, incluso, irritado del tono no impedía, sin embargo, reconocer que la propuesta de la sección –que volvía a situarse en su papel de «sabia conoedora» de la ciencia de la administración– pasaba mucho más cerca de retocar los cuerpos que ya existían para lograr su uniformidad que de levantarlos sobre unas nuevas bases⁵⁵:

«¿Y qué tienen de común la Junta y la Diputación de Asturias con los Consejos Provinciales que se van a establecer? Es preciso ignorar absolutamente las bases de la administración para creer que se pueda suplir estas con ellos. ¿Y los Ayuntamientos de Asturias habían de establecerse sobre bases ajenas de las que la ley señale para los de las demás Provincias? ¿Y qué bien resultaría de esta disonancia? Más acertado será si se quiere de la forma actual lo que pueda parecer aplicable a las demás, que sancionar una exención chocante. Tal sería, por ejemplo: 1.º Lo que las ordenanzas previenen en orden a la elección de Ayuntamientos que sin limitar medrosamente el número de electores exige para ser elegidos el saber escribir y leer habiendo números suficientes de los versados, debiendo recaer el nombramiento precisamente en cuatro. 2.º Lo que disponen declarando inhábil para la

Régimen (1760-1835), Oviedo, Junta General del Principado de Asturias y Consejería de Educación y Cultura (KRK Ediciones), 2003. Para un acercamiento al contexto de provincialización que experimentó en la segunda mitad del siglo XVIII la cornisa cantábrica, tomando por ejemplo el caso de las Vascongadas, debe consultarse: MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, «De Corporación a Constitución. Asturias en España», en *AHDE*, 65, 1995, pp. 321-404, y CLAVERO, Bartolomé, «A manera de Vizcaya». Las instituciones vascongadas entre Fuero y Constitución», en *AHDE*, 58, 1988, pp. 543-560.

⁵⁴ De la llegada de la exposición de la Diputación del Principado de Asturias se dio cuenta en la sesión de la sección de lo Interior del Consejo Real del 31 de enero de 1835, y aparece transcrita en el acta de ese mismo día (*AGI, Indiferente general*, leg. 581).

⁵⁵ El dictamen elaborado por Canga Argüelles se leyó el 14 de febrero y acto seguido fue aprobado y reunido con el resto del expediente del proyecto de ley de gobierno municipal y provincial. En lógica consecuencia, el largo parecer del ministro asturiano también se conserva hoy en *AGI, Indiferente general*, leg. 3133.

obtención de todo oficio de república al que no tenga bienes propios u oficio honesto y conocido de que vivir»⁵⁶.

(2) Eso sí, el proceso de homogeneización iba acompañado del intento convencido, aunque no siempre logrado, de descartar los elementos constitutivos de las antiguas corporaciones que se consideraban más «despreciables». Y para ilustrar esto también servían algunos extremos de la larga respuesta que la sección desplegó para negarle a la diputación asturiana la especialidad que pedía. La sección no vacilaba a la hora de fijar sus objetivos en el desmontaje de todos aquellos componentes de las corporaciones locales que revestían un cierto carácter «aristocrático». De esa forma, lo primero que el dictamen general de la sección señalaba, y así acabaría consagrado en el arreglo provisional de ayuntamientos que se publicó en julio, era que la totalidad de los oficios de república serían desde entonces de libre elección, quedando, en consecuencia, suprimidos todos aquellos de la categoría de enajenados (regidores, veinticuatro, jurados, alféreces, escribanos, alguaciles y guardas, entre otros muchos) que habían vuelto a poblar los ayuntamientos con el regreso al trono absolutista de Fernando VII⁵⁷. No obstante, era a los mismos ayuntamientos a los que se les dejaba expedita la facultad de tantear unos oficios enajenados cuyo valor, en comparación con la gran disfuncionalidad que producían a juicio de la sección, era verdaderamente «mezquino»⁵⁸.

En otro orden de cosas, el hecho de que la prolongación contenciosa del ministerio de Gracia y Justicia y la extensión gubernativa del ministerio de lo Interior siguieran recayendo sobre la misma cabeza del alcalde formaba parte, por el contrario, de aquellos intentos por acabar con prácticas «odiosas» que no

⁵⁶ En el mismo sentido, además, la sección se cuidaba de preparar un agradecimiento a la institución asturiana que no rompía tampoco con las claves que esta estaba tratando de utilizar: «Esto no impide que al instalarse los nuevos Consejos de Provincia, y al Mandar S. M. que cesen la Junta General y la Diputación, se haga con todo el decoro y la atención que se merece por los servicios que ha prestado al Estado y por lo respetable de su institución, manifestándole que S. M. queda muy satisfecha de su celo y patriotismo» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133).

⁵⁷ Valiosas investigaciones archivísticas como las de Regina Polo Martín para el ayuntamiento de la ciudad de Salamanca («El régimen local entre el absolutismo y el liberalismo (la organización municipal y territorial de Salamanca, 1814-1833)», en *AHDE*, 81, 2011, pp. 709-871) o la de Ramón Cózar Gutiérrez para el de Albacete («La descomposición del municipio del Antiguo Régimen. Los últimos regidores perpetuos de la villa de Albacete», en *Tiempos Modernos*, 19, 2009/2, pp. 1-42) ponen de manifiesto que la mayoría de oficios enajenados que todavía componían el entramado local en el momento de la muerte del último monarca absoluto desempeñaban en la vida de los consistorios un papel, en el mejor de los casos, meramente testimonial.

⁵⁸ Canga Argüelles calculaba que indemnizar por las plazas de regidores perpetuos supondría un desembolso de 8.00 reales para el caso de las de Oviedo, 4.400 para el caso de esos mismos oficios en las villas de Gijón y Avilés y 3.300 para el resto, lo que suponía en todos los supuestos un «mezquino capital» que no justificaba el gran perjuicio a la «prosperidad pública» que producía el que se siguieran manteniendo como hasta entonces (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133).

habían llegado a buen puerto. Así, mientras que el alcalde —o el corregidor⁵⁹— y sus tenientes cuando velaban, cuidaban, inspeccionaban y protegían el pueblo lo hacían como el último de los agentes del ministerio de lo Interior, cuando cono- cían en pleitos por cuantías inferiores a 200 reales o por injurias leves lo hacían como la primerísima de las instancias de la jurisdicción común⁶⁰.

(3) Con todo, la verdadera clave del rechazo que definía el proyecto de la sección descansaba sobre la nada administrativa cuestión representativa, y por eso este era el extremo en el que más se separaba el parecer de González Arnao del de la mayoría de los consejeros de lo Interior. Ahora bien, la segunda restau- ración fernandina se había caracterizado por haber protagonizado una violenta persecución de todos aquellos elementos de las corporaciones locales que se re- putaban «tendientes a la popularidad»: como bien expresó el propio monarca en sus mandatos al antiguo Consejo Real de Castilla, había que hacer desaparecer «para siempre del suelo español hasta la más remota idea de que la Soberanía reside en otro que en mi Real persona»⁶¹. Así las cosas, no es de extrañar que la sección decidiera iniciar el dictamen con el que acabó reconfigurando el arreglo provisional de ayuntamientos con una declaración de principios que tenía mucho de repulsa a los fundamentos de la última vuelta a «en medio del tiempo»:

«La base de la representación nacional en una Monarquía moderada, como la que establece el Estatuto Real, son los ayuntamientos. Por lo mismo es indispensable que en la formación de ellos concurra el mayor número posible de sufragios, para que la representación nacional no carezca del principal elemento que la constituye»⁶².

Lograr ese particular objetivo fue la principal preocupación de una sección que, paradójicamente, cifraba el éxito de su operación de transformación administrati-

⁵⁹ El primer artículo del decreto que finalmente vio la luz, después de presentar a los indivi- duos que pasarían a componer desde entonces aquel ensayo uniformado de corporación local, de- jaba a la libre disposición del gobierno el nombrar en las principales ciudades un corregidor que se iba a mantener seguro en Madrid: «Artículo 1.º Los ayuntamientos de la Península e islas adya- centes se compondrán: De un alcalde. De uno o más tenientes de alcalde donde lo exija el vecin- dario de la población. De cierto número de regidores, según el respectivo vecindario de cada pue- blo. De un procurador del Común. En Madrid y demás capitales y ciudades en que el Gobierno lo estime conveniente habrá un corregidor, nombrado por S. M., que será presidente del ayuntamiento» («Real decreto para el arreglo provisional de los Ayuntamientos del Reino», en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 314-335, p. 314).

⁶⁰ Una primera ristra de atribuciones en su mayoría gubernativas acabó recogida en el largo artículo 36 del real decreto, y en ellas los corregidores y alcaldes fungían como «las Autoridades encargadas por S. M. del gobierno inmediato de los pueblos, bajo la dependencia de los Gobernadores civiles». El artículo 42, por su parte, sacaba a los corregidores y alcaldes de la depen- dencia del gobernador civil para los negocios judiciales (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 325 y 328).

⁶¹ *AHN, Consejos*, leg. 3726, exp. 9, y *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo IX, Madrid, 1825, p. 302.

⁶² *AGS, CREI*, leg. 2, 3, 29.

va en que esta contara con «la aprobación general del pueblo»⁶³. En efecto, si una parte del proyecto de ley del ministerio se le antojaba especialmente censurable a la sección era la que contenía «las bases para la formación de los pueblos». Los consejeros de lo Interior consideraban que las que les habían llegado desde el ministerio (a) tenían el defecto de ser «muy diminutas» y (b) estaban todavía plagadas de «errores» que las hacían separarse de ese ideal de buena representación que estaba directamente conectado con el fin de buena administración.

(a) En primer lugar, había que ampliar esas bases y eso pasaba, principalmente y a juicio de la sección, por alterar el proyecto del ministerio rebajando un sufragio activo que todavía se movía en unos niveles muy parecidos a los del real decreto que había fijado el sistema de elección de procuradores a Cortes. El requisito indispensable para el vecino mayor de 25 años que quisiera elegir a «las personas que habían de ejercer los oficios de ayuntamiento» era ser propietario y contribuyente; y con ello se lograba, por un lado, aumentar el número de sufragios y, por otro, evitar la participación de «todo proletario, y cualquiera otra persona que no [uviera] modo conocido de vivir legalmente»⁶⁴. Pero una cosa era participar del «derecho natural» de elegir a quien, como si de un «curador» se tratara, debía defender, cuidar y fomentar los bienes de un pueblo, y otra muy distinta optar a ser ese «curador». En este último sentido, la sección no dudó en añadir algunos requisitos adicionales que sirvieran como una suerte de «garantías morales y materiales» que debían ofrecer los individuos llamados a desempeñar funciones municipales⁶⁵.

⁶³ Es decir, de «los habitantes que componen la pequeña república» (*AGS, CREI, leg. 2, 3, 29*).

⁶⁴ *AGS, CREI, leg. 2, 3, 29*.

⁶⁵ Los cuatro artículos (16, 17, 18 y 19) sobre los que se montó el apartado que el real decreto de ayuntamientos dedicó al sufragio activo bebían de los razonamientos sobre «las garantías morales y materiales» que recogió Banqueri. A estos últimos se deben, además del marco teórico que fundamentaba las diferencias entre el sufragio activo y el pasivo, los números exactos que acabarían recogidos en el decreto: «La garantía moral se funda en la buena opinión que se granjea el hombre por su honradez, por su conducta prudente, por sus notorios conocimientos, por su celo patriótico y por el amor a promover los intereses públicos. Todas estas partidas juntas forman la opinión y la reputación honrosa del ciudadano, la cual se fortifica más y más si se agrega la garantía material que se funda en los bienes de fortuna, bien sean raíces o establecimientos fabriles, comerciales y científicos. Estos bienes que constituyen la felicidad de la vida, no se gozan ni se conservan en las agitaciones populares, en la falta de seguridad pública, ni en el despilfarro y desorden de los buenos principios. Por lo mismo el que tiene una regular fortuna, al paso que desea y ama mejorarla y aumentarla, aborrece y persigue todo cuanto pueda menoscabarla o destruirla. Estas garantías morales y materiales no pueden ser unas mismas en su entidad numérica en todos los pueblos, pero pueden serlo relativamente a su población. La diferencia podrá ser en cuanto al número de los que en cada pueblo tengan la preciosa prerrogativa del sufragio pasivo, la de ser elegido. Ha parecido conveniente fijar este número en la décima parte de los electores mayores contribuyentes. [...] De esta regla se exceptúan aquellos pueblos en donde no llegando a 70 el número de electores se permite que la elección recaiga en cualquiera de ellos sin atender a la circunstancia de mayores contribuyentes» (*AGS, CREI, leg. 2, 3, 29*).

(b) En segundo lugar, también había que perfeccionar una serie de aspectos relacionados con el ejercicio del cargo municipal que explicaban, según la sección, el hecho de que aquella fuera una tarea muy frecuentemente rehuida. El carácter gratuito y honorífico de aquellos oficios municipales era algo tan esencialmente arraigado en el propio sistema que quedaba fuera de cualquier tipo de debate el plantear alterarlo, pero la sección pretendía introducir y/o potenciar una serie de mejoras con las que hacer algo menos «embarazoso» el ejercicio del cargo. De entre todas ellas destacaba una que sirve además para comprobar lo convencidos que estaban en la sección de que la mejora de la «administración» solo llegaría con la recuperación de una mayor autonomía por parte de las corporaciones locales. Y es que solo así se puede interpretar la idea-fuerza que el Consejo Real llevó a la primera parte del artículo 50 del real decreto de arreglo de ayuntamientos: «Los Ayuntamientos en ningún caso recaudarán las contribuciones Reales, ni podrán hacerlo aunque se presten a ello»⁶⁶. De esa forma, la premisa que los consejeros de lo Interior habían introducido para hacer más atractivo el cargo de regidor municipal alejándolo del pago personal y patrimonial de deudas a la real hacienda traía también consigo una declaración de intenciones sincera: el modelo de ayuntamientos por el que abogaba la sección prefería dar un mayor espacio a los pueblos, aunque eso fuera a costa de rebajar el control que sobre ellos tenía la real Hacienda⁶⁷.

2.2.2 El Consejo Real «formando» diputaciones: la administración corporativa de la provincia en tiempos del Estatuto

El proyecto de ley sobre diputaciones provinciales que la sección de lo Interior culminó el 10 de junio de 1835 se convirtió, a ciencia cierta, en el más

⁶⁶ *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 331 y 332. La sección exageraba la importancia de esa medida hasta el punto de que achacaba a su ausencia el que se hubiera «desplomado el Reino». Llevar las cobranzas ponía en tal situación a «los vecinos ilustrados» que hacían cualquier cosa –hacerse pasar por contrabandistas incluida– por evitar convertirse en individuos de ayuntamiento, y al huir de esos cargos estos quedaban en manos de «personas ignorantes, las más sin saber leer ni escribir, proletarias, sin responsabilidad [...] inexpertas, pobres y poco inteligentes». Sin embargo, la ley de ayuntamientos presentada por una sección de lo Interior a la que lo «popular» también le espantaba garantizaba que todos «esos males desaparecerían» ya que se les quitaba por ella a los pueblos «la acción y aún hasta la pretensión de cobrar, dejándoles solo la de repartir [...]», y de ese modo «se cortarían y precaverían las vejaciones y molestias que producían los pueblos en las liquidaciones y reintegros de exacciones» (*AGS, CREI*, leg. 2, 3, 29).

⁶⁷ Buena prueba de que eso era así también dio el hecho de que ese extremo del real decreto de ayuntamientos fuera el único que retocó el gobierno de Mendizábal aun cuando lo hiciera apoyándose también en el mismo discurso de «defensa de los pueblos»: «los clamores continuos de los pueblos por la suspensión del artículo 50 de la ley de ayuntamientos han llamado mi atención muy particularmente; deseosa siempre de conciliar el bienestar de aquellos con las necesidades del Estado, y mientras se organiza la recaudación de las contribuciones Reales por otras manos que las de dichas corporaciones...» (Real Orden de 23 de diciembre de 1835 en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 573 y 574).

claro exponente legislativo de eso que aquí se ha venido denominando modelo administrativo híbrido. El diseño del sistema de cuerpos que debían albergar dentro de sí cuestiones tan difícilmente conjugables como la unidad de acción administrativa y la pluralidad de intereses de los pueblos le prestaba a la sección la ocasión perfecta para exhibir su particular versión hispana de la «ciencia de la administración», pero también facilitaba el que salieran a la luz la mayoría de sus debilidades.

El lenguaje administrativo había sustituido a las nociones de gobierno político-económico de los pueblos, y parecía quedar fuera de toda duda que lo que tenía que hacer cada autoridad que se definiera como administrativa era llevar a efecto por los medios adecuados los mandatos de la autoridad soberana⁶⁸. Sin embargo, este paisaje tan sencillo en apariencia se complicaba cuando en él comparecía un tipo de cuerpo que por su naturaleza y características evidenciaba la poca aplicación práctica que la sección quería darle a algunos de los principios definitorios de su sistema.

Las diputaciones provinciales que la sección configuró venían a forzar así una especie de readaptación de lo que «un buen sistema administrativo» significaba y perseguía. La razón de que las muchas funciones administrativas que tenían atribuidas llegaran a buen puerto descansaba en que aquellas corporaciones eran, antes que nada, «autoridades colectivas populares»; y la experiencia había demostrado, «todas las veces que se había planteado esa saludable institución», que «en vano» resultaría sustituirlas por «encargados del gobierno» que carecieran de su «interés directo» y su conocimiento de las cuestiones locales y provinciales⁶⁹.

Pero el contexto constitucional para el que se estaba tejiendo esa red de instituciones provinciales no tenía nada que ver con el que había acogido a las diputaciones en los dos experimentos gaditanos⁷⁰. El juego de poderes constitucionales era bien distinto y el nuevo entramado corporativo estaba muy lejos de fungir como una suerte de aparato provincial de unas Cortes que, además, no habían tenido nada que decir en todo el desarrollo legislativo⁷¹. Sin acabar de ser tam-

⁶⁸ Esa era la definición de administrar –y de administrativo– que Canga había introducido en su dictamen y que la sección había reutilizado en la parte expositiva de este proyecto de ley (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133).

⁶⁹ «Discurso que acompaña al proyecto de ley para la formación de Diputaciones Provinciales» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133).

⁷⁰ MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Justicia y administración en el primer experimento constitucional», cit.

⁷¹ La idea de que las diputaciones acabaron siendo una suerte de aparato provincial de las Cortes constitucionales tomó cuerpo para Carmen Muñoz de Bustillo (MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, «Los antecedentes de las Diputaciones Provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector», cit., p. 1188) a raíz del papel que estas corporaciones desempeñaban en el proceso por infracciones a la constitución (LORENTE SARIÑENA, Marta, *Las infracciones a la Constitución de 1812*, Madrid, CEPC, 1988).

poco una institución de la provincia y, desde luego, sin entenderse nunca integrada en el aparato de gobierno regio, la diputación imaginada por el proyecto de ley de la sección parecía condenada a construir un espacio administrativo autónomo que se solaparía más pronto que tarde con el propio de los gobernadores civiles generando una inmensidad de conflictos⁷².

En ese mismo sentido, poco importaba que la sección hubiera intentado aprender de experiencias anteriores y en consecuencia impusiera a las diputaciones «el deber esencial» de respetar a los gobernadores civiles y a estos la obligación de tratar a aquellas «con la más alta consideración»⁷³. La gran cantidad de atribuciones administrativas que se confiaba de manera genérica e imprecisa a la compleja colaboración entre la diputación y el jefe provincial era un caldo de cultivo insondable que mostraba a la perfección cuál era el tipo de incoherencias que hacían del proyecto de la sección un ensayo muy difícil de llevar a la práctica con garantías de éxito⁷⁴.

Con todo, no fue hasta la llegada al poder de Mendizábal en septiembre de ese mismo año que un real decreto que venía a fijar «el modo de constituir y formar las diputaciones provinciales» encontró la vía de (1) aplicar la mayoría de los elementos que hacían reconocible a aquel largo proyecto de ley; (2) atinando, a su vez, a reordenar aquellos otros aspectos –sobre todo competenciales– que lo habían emborronado.

(1) El real decreto que llevó la firma de Martín de los Heros reproducía de manera casi idéntica lo que el proyecto de ley había dispuesto sobre la composición de las diputaciones⁷⁵. La diputación de cada provincia se localizaría en su capital y estaría encabezada por su gobernador civil que se haría acompañar por un número de vocales idéntico al de partidos judiciales en que estaba dividida

⁷² González Arnao había advertido en su voto particular al proyecto de ley de diputaciones provinciales: «que semejantes cuerpos al lado de los Gobernadores civiles pondrían, a mi ver, en conflicto continuo la autoridad de estos con la suya, y expondrían a entrambas a una lucha o des-acuerdo continuo y de las más funestas consecuencias» («Voto particular del señor Vicente González Arnao» en *AGI, Indiferente general*, leg. 3133).

⁷³ Así lo expresaba el proyecto de ley en sus artículos 78 y 79 (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133).

⁷⁴ Las materias que, como digo, se ponían de una u otra forma bajo el control y decisión de la diputación provincial sin que, sobre ellas, dejara de ejercer su influencia administrativa también el gobernador civil eran las ordenanzas municipales (artículo 65), los proyectos y planes de caminos, canales y obras (artículo 66), las obras públicas (artículos 67 y 68), la milicia urbana (artículo 70), la sanidad (artículo 71), la beneficencia (artículo 72) y la educación pública y el fomento de la agricultura y de la industria (artículo 73) (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133).

⁷⁵ El ministro de lo Interior que acompañó en el gabinete a Mendizábal reconocería en la primavera de 1836 la autoría del decreto, pero no diría nada sobre las fuertes deudas que este tenía contraídas con el proyecto de ley del Consejo Real (para lo primero: Nieto, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, cit., p. 272). El real decreto se puede consultar en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 371-385.

aquella⁷⁶. Sin embargo, un único elemento diferenciaba el proyecto de ley de lo que finalmente recogió el decreto, y no era precisamente anecdótico, ya que mostraba que el nuevo gobierno traía consigo un cambio en la noción de lo administrativo que, por lo demás, no daba para alterar el nuevo encaje de la diputación provincial preparado por la sección.

Así las cosas, la inclusión en la diputación diseñada por y para el ramo de lo Interior del intendente o jefe principal de real Hacienda avisaba de que las referencias del nuevo ejecutivo eran sensiblemente distintas a las de la sección. La introducción del jefe provincial de la Hacienda en el real decreto era, de partida, un guiño a la obra provincial constitucional, pero, servía, sobre todo, para volver a poner en el centro de la administración provincial a un aparato ministerial que durante el mandato de Mendizábal recuperó todo el protagonismo que el espacio de lo Interior elaborado a juego con el régimen del Estatuto le permitió⁷⁷.

Por su parte, el real decreto también se apoyó con decisión en otros muchos elementos que ayudaban a componer y a hacer reconocible el nuevo ensayo de corporación provincial. Los rasgos definitorios del sufragio activo y pasivo, sustancialmente más agravado para ambos perfiles, procedían de forma íntegra de un proyecto de ley que había tomado como referencia el decreto de ayuntamientos –o lo que era lo mismo, su anterior proyecto de ley– para elevar los mínimos de contribución en el caso del sufragio pasivo y para situar en la órbita de esa primera corporación a los sujetos electores en el caso del sufragio activo⁷⁸.

⁷⁶ El artículo 2.º del proyecto de ley y el artículo 1.º del real decreto recogían esa composición de partida (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, p. 371, respectivamente).

⁷⁷ La sección de lo Interior no dejó pasar nunca la oportunidad de afeer al nuevo gobierno una transformación en su proyecto original que no fue acompañada de la suficiente reflexión. La puesta en planta de las nuevas medidas administrativas no fue acompañada de una reforma del mapa institucional de la real Hacienda, y poco tiempo después de que entrara en vigor el real decreto de diputaciones provinciales la sección estaba solucionando el problema que le planteaba el gobernador civil de Albacete por no contar aquella provincia con un intendente: «En el mismo caso que Albacete están las provincias de Almería, Alicante, Castellón de la Plana, Tarragona, Lérida, Gerona, Teruel, Huesca, Logroño, Lugo, Pontevedra, Orense, Cáceres y Huelva, es decir, 14 provincias que en el hecho mismo de haberse erigido, debió haberse tratado el modo y manera de establecerse en ellas un jefe de la Hacienda. Porque concentrada en estas capitales la administración civil, debió haberse concentrado la de la real Hacienda por el auxilio que se prestan una y otra, por el roce y enlace que tienen los asuntos de ambas, y más que todo por convenir al mejor servicio y comodidad de los pueblos, que ha sido el objeto de la división territorial» (*AGS, CREI*, leg. 24, 13).

⁷⁸ El artículo 5.º 4.ª del real decreto recogía los límites de renta mínima o condición profesional que había fijado el artículo 11.º 2.ª del proyecto de ley: «Poseer una renta anual de 6000 reales de vellón, procedentes los 3000 a lo menos de propiedad territorial o industrial radicada en el país, o subsistir independiente y decentemente con el oficio de Abogado, de Médico o Médico-cirujano aprobado, con enseñanza o profesión pública de alguna ciencia» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, p. 377, y *AGI, Indiferente general*, leg. 3133, respectivamente).

La silueta de la diputación se completaba en el decreto por lo dispuesto en una serie de preceptos calcados a los del proyecto de ley, los cuales, en realidad, eran de lo más comunes en el ámbito de la configuración de un cuerpo autónomo. Era la corporación provincial la que tenía que designar y señalar sueldo a un secretario que contaría con voz, pero carecería de voto, correspondiéndole también montar toda su oficina. La diputación era libre de darse el reglamento interior que estimara conveniente, debiendo este fijar el número y dotación de todos los subalternos de la oficina –empezando por el secretario–, así como el resto de los gastos que había que imputar a un presupuesto provincial que se inauguraba con ella⁷⁹.

(2) A diferencia de lo que ocurría con el resto de los aspectos definatorios de las corporaciones provinciales, la delimitación de la esfera de las atribuciones administrativas y consultivas de la diputación sí que requirió un esfuerzo más intenso por parte de los redactores del real decreto. Los artículos finales de la normativa de 21 de septiembre de 1835 acudieron así a poner algo de orden sobre una propuesta de la sección en la que un mayor catálogo de negocios se diluía en la falta de concreción competencial que aquejaba a muchos de sus preceptos.

La transformación operada por el decreto sobre ese mar de atribuciones que habían sido extraídas –sin demasiado cuidado– de la instrucción de 1823 pasó por diferenciarlas en tres niveles. Estos se graduaban en función de lo decisiva que fuera la intervención de la diputación en el negocio en cuestión y partían de una advertencia de *numerus clausus* que, de nuevo, buscaba limitar la más que presumible tendencia «expansiva» de las diputaciones⁸⁰:

«Las facultades y atribuciones de las Diputaciones provinciales y de las Juntas de partido son sola y respectivamente las que se expresan a continua-

⁷⁹ Tan libre eran las diputaciones de darse sus medios y oficina que en cierta ocasión una de ellas, la de Albacete, llegó incluso a proponer el suprimir su secretaría y recibir sustento material exclusivamente de la secretaría del gobernador civil. Sin embargo, la sección de lo Interior del Consejo Real, cuando tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta propuesta, recomendó el que se repensara porque «no siempre las economías en los gastos públicos se combinaban con el bien del servicio» (*AGS, CREI*, leg. 24, 11). En un tono muy similar preparó esta misma sección la respuesta que S. M. debía dar en un expediente promovido por la viuda de un empleado de la diputación de Vizcaya. La solicitud buscaba que la corporación vasca creara un monte pío para sus empleados, y la sección, conforme con la justicia de la petición, pero consciente de hasta qué punto era autónomo aquel cuerpo para decidir sobre ese negocio, aconsejó al gobierno «prudencia» y tacto a la hora transmitir lo resuelto por S. M. (*AGS, CREI*, leg. 25, 80).

⁸⁰ Las limitaciones, como era de esperar, no tardaron en caer en saco roto y fueron muchas las ocasiones en las que el propio Consejo Real tuvo que reprender a diversas diputaciones que se excedían en el ejercicio de sus atribuciones. Así ocurrió, por ejemplo, cuando Canga Argüelles le recordó a la diputación provincial de Valencia, en abril de 1836, que no estaba entre sus atribuciones el aprobar las cuentas de la provincia y que, además, la forma en que tenía que dirigirse esa corporación al gobierno era, necesariamente, a través del gobernador civil (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesiones del 6 y del 30 de abril de 1836).

ción, sin que puedan estas corporaciones mezclarse por sí en ningún otro negocio ajeno de su instituto»⁸¹.

Sobre un primer tipo de negocios, tocaba en exclusiva a aquellas corporaciones «acordar y determinar definitivamente». Solo la especial vinculación de los pueblos con un cuerpo que era todavía imaginado como la reunión de estos en la provincia explicaba que, de la misma forma que había ocurrido en el trienio, negocios tan sensibles como los de «reparto de sangre y dinero» acabaran residenciados «definitivamente» en la diputación⁸². A esas atribuciones que recogían actos de administración económica y conocimiento de recursos gubernativos se les llamaba para entonces, las más de las veces, administrativas, lo que respondía ya a que empezaba a calar el lenguaje de la administración y no a una mera descripción del modo de gestión de los negocios⁸³.

Una segunda lista de asuntos requería de la diputación una actuación algo menos «definitiva», lo que suponía una cierta pérdida de capacidad de decisión sobre esos negocios en favor de la figura que salía beneficiada del nuevo orden: el gobernador civil. Así, a las diputaciones provinciales les tocaba examinar las cuentas de los pueblos, calificar la urgencia de los gastos extraordinarios locales y provinciales o promover «la formación, aumento, equipo y sostén» de la milicia urbana, pero no les cabía adoptar decisión alguna que dejara zanjado, aunque solo lo fuera en el plano gubernativo, cualquiera de esos negocios.

Tampoco tenían en sus manos las diputaciones provinciales cerrar gubernativamente los muchos asuntos que conformaban ese último peldaño competencial que el real decreto había reservado a una suerte de función consultiva provincial. De esa forma, la intervención de las diputaciones en la mayoría de los negocios administrativos, otrora político-económicos, se reducía a la elaboración de un

⁸¹ *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, p. 381.

⁸² Más en concreto, el real decreto fijaba que la sección conocería «sobre el repartimiento [...] a los partidos de las contribuciones de cuota fija», «sobre las derramas y repartimientos [...] a los partidos para cubrir las asignaciones y gastos de los presupuestos provinciales aprobados», «sobre las reclamaciones [...] contra los repartos hechos o acerca de las derramas y contribuciones», y «sobre el repartimiento [...] a los partidos del número de hombres que toque a la provincia para los reemplazos del Ejército, y las reclamaciones que con esto se originen» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 381 y 382).

⁸³ No obstante esa facultad de «determinar definitivamente» que tenían conferidas las diputaciones, no huelga aquí recordar que, como ya había ocurrido en las dos experiencias constitucionales previas y seguiría ocurriendo al menos hasta 1845, los muchos intentos de bloquear en la vía gubernativa la formación de un posible contencioso nunca cumplieron su objetivo (MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Justicia y administración en el primer experimento constitucional», cit., pp. 218-220; o, desde otra perspectiva, pero llegando a una conclusión similar a esta: FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, «La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa en España (1845-1868)», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, Cuadernos de derecho judicial, 2008, pp. 269-290, pp. 270-273).

dictamen que servía para ilustrar una decisión final que en muchas ocasiones tampoco tomaba el gobernador civil⁸⁴. La llamada a dejar de mirar con suspicacia a los pueblos y a sus agentes administrativos más próximos con la que la sección había arrancado su proyecto de ley no había calado en un gobierno de Mendizábal que si por algo se destacó fue por tratar de incrementar el control que tenía sobre las provincias el aparato más «centralizado» con el que contaba la monarquía: el de la real Hacienda⁸⁵.

En definitiva, con un agente administrativo en la provincia que no llegó a imponerse por la vía normativa, las disposiciones sobre ayuntamientos y diputaciones provinciales dejaron tras de sí un panorama más homogéneo que el que se habían encontrado, pero, si acaso, también más conflictivo. La siguiente fase de construcción del espacio de la administración pasaba por sortear, entre otros muchos obstáculos, los que representaba un entramado de la real Hacienda recién revitalizado, y para ello desde el consejo se echó mano de un particular modo jurisprudencial que será analizado en el apartado que se abre justo a continuación.

3. LA LABOR JURISPRUDENCIAL DEL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS: LA VERDADERA VÍA DE CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO DE LA ADMINISTRACIÓN

Proyectos normativos más o menos afortunados aparte, el nuevo modelo de administración que respiraba la sección se fue abriendo pasó por una vía que compartía mucho con aquella por la que, a partir de 1845, un nuevo Consejo Real (o de Estado) se dedicaría a construir las categorías del derecho administrativo

⁸⁴ La lista, también cerrada, recorría los más variados expedientes: «Los de formación, nulidad o suspensión de Ayuntamientos [...] los de incorporación o posesión de bienes concejiles [...] los de demarcación de límites de términos o señalamientos de estos [...] los de división territorial y judicial y sobre designación de capitales de partido [...] los que toquen a fondos y haberes con que las poblaciones han de sostener sus cargas y mancomunidad [...] los relativos a la administración de Propios y Arbitrios y Pósitos de los pueblos [...] los de arriendos, enajenaciones, censos u otros tocantes a los bienes raíces anteriores [...] los de cortas y rompimientos de bosques, y acerca de los medios de fomentar las almacigas y plantíos concejiles [...] los de arbitrios para obras de utilidad en la provincia [...] los de obras y arbitrios que se propongan y pidan por los pueblos para objetos de policía urbana y rural [...] los de caminos vecinales [...] los de terrenos pantanosos [...] los tocantes al fomento de agricultura y artes en la provincia [...] los de baldíos, y para determinar su extensión y calidad, como acerca de sus aprovechamientos, arriendos, enajenaciones y rompimientos [...] los de establecimientos provinciales de instrucción pública, de caridad y beneficencia, como acerca de su administración, mejoras y donaciones o legados que se les hagan (y) [...] los de presupuestos provinciales que propongan los Gobernadores al Gobierno para su aprobación» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 383-385).

⁸⁵ Para ver los efectos de esa recuperación de la centralidad de la Hacienda, por ejemplo, sobre los fondos del Consejo Real España de Indias puede acudir *supra* Cap. V, 3.3, pp. 278 y 281.

español⁸⁶. Salvando todas las distancias que se quieran y sin descender a un nivel de detalle que volvería la comparación insostenible, la naturaleza casuística y moduladora de la actividad que ocupaba la mayor parte del tiempo al Consejo Real de España e Indias la convertía en una peculiar labor jurisprudencial que constituyó la prehistoria administrativa más reciente –y verosímil– que se le puede rastrear a aquel proceso⁸⁷. Faltaban todavía cuatro años para que Francisco Silvela publicara su *Colección de Proyectos [...], o Estudios Prácticos de Administración* y ocho para que Alejandro Oliván diera a la imprenta su famoso manual *De la administración pública con relación a España*, pero este último ya acompañaba como secretario del consejo la elaboración de unos dictámenes pura o meramente consultivos que, sin embargo, encerraban las más de las veces los razonamientos con los que, desde el ministerio de lo Interior (poco tiempo después *de la Gobernación*), se fundamentaba la real resolución gubernativa que ponía fin al conflicto en cuestión⁸⁸.

⁸⁶ Ha sido, sin duda, Julia Solla quien mejor ha mostrado que la construcción jurídica de la administración y su derecho en España hay que buscarla en las consultas y decisiones «sobre conflictos de competencia y de autorización para juzgar» que, de forma «minuciosa, paulatina y constante», fue elaborando un Consejo (primero Real y luego de Estado) fundado en 1845 para, entre otras muchas cuestiones, resolver esos conflictos (SOLLA SASTRE, María Julia, *La discreta práctica de la disciplina...*, cit., pp. 231-236). Se posicionaba así esta autora en la misma línea inaugurada por Marta Lorente y Carlos Garriga («Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845): Una propuesta de revisión», cit.), y poco después ampliada por Fernando Martínez (entre muchos otros: «De la pluralidad de fueros al fuero de la administración», cit.), para denunciar la imposibilidad de que se conformara una administración como sujeto en un mundo todavía jurisdiccional. Frente, una historiografía administrativa (por todos: NIETO, Alejandro, *Los primeros pasos del Estado constitucional...*, cit., y FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, cit.) que consideraba que las principales fuentes para reconstruir su disciplina eran las legislativas y doctrinales no le había dado la importancia capital que se merecía al mecanismo que inmunizaba del control de la justicia ordinaria a los empleados del ministerio de la gobernación (LORENTE SARIÑENA, Marta, «De la trascendencia constitucional de un mecanismo institucional: la autorización para juzgar a los funcionarios públicos», en *Derecho, historia y universidades: estudios dedicados a Mariano Peset*, vol. II, Universidad de Valencia, 2007, pp. 117-127).

⁸⁷ Y era esta, precisamente, una prehistoria administrativa que tampoco se puede orillar porque es la que ayuda a entender que esa administración que no empezó a tomar cuerpo jurídico hasta 1845 se correspondía en exclusiva con el aparato gubernativo –más que administrativo– del ministerio de la gobernación (para observar la multiplicidad de aparatos gubernativos y contenciosos ministeriales debe acudirse a: MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Categorías y cuerpos: altos funcionarios en España (1852-1918)», en *AHDE*, 78-79, 2008-2009, pp. 461-480). Cuando en 1845 se pusieron las bases procedimentales que permitieron que de manera lenta y casuística se acabara conformando una administración, esta no existía como tal, pero sí lo hacía –aunque tampoco jurídicamente– un ministerio que tenía gravitando en torno a él una infinidad de ramos delicadamente hilvanados. Pertenecían todos a un proyecto político que no por ser difícilmente determinable dejaba de estar presente y uno de los actores que más había contribuido a darle forma era el Consejo Real de España e Indias.

⁸⁸ La primera obra a la que me he referido, que además ya ha sido citada en este trabajo con anterioridad, vio la luz en 1839, y la segunda en 1843. El autor de esta, Alejandro Oliván y Borrue,

De esa forma, antes que por una ley o integrando doctrina desligada del propio funcionamiento de la monarquía, las diferentes decisiones que venían a solucionar problemas trabados en la vía gubernativa comenzaron a conformar un espacio de la administración resguardado bajo el paraguas «competencial» de ese ministerio. La sección de lo Interior del Consejo Real, muchas veces en solitario y algunas otras en reunión con la del ministerio por el que corriera el conflicto, funcionaba como una instancia que, a través de sus decisiones, asentaba prácticas, reforzaba o reprendía conductas y, en definitiva, ayudaba a fijar, expandiendo de paso, el «ámbito» de esa «administración» que hasta entonces solo había comparecido como un sumatorio de ramos muy diversos entre sí puestos bajo la dependencia de un ministro.

Pero se puede afinar mucho más la mirada sobre ese proceso de construcción: la mayoría de los dictámenes que preparaban resoluciones se originaban a raíz de expedientes que los gobernadores civiles remitían a la oficina del ministerio. Los negocios que desde las «nuevas» provincias se elevaron para que el consejo se pronunciara se contaron por cientos⁸⁹, permitiendo a la sección confeccionar la

fue nombrado secretario de la sección de Indias del Consejo Real por un real decreto de 26 de junio de 1835 a cargo del Conde de Toreno, aunque ya Martínez de la Rosa había «recomendado particularmente» su nombramiento (*AHN, Estado*, leg. 2827, 74). En el consejo, Oliván, que hasta su desempeño como secretario era archivero cesante del ministerio de Guerra y después de esto fue nombrado subsecretario de Estado de la Gobernación en el gobierno de Isturiz (*AHN, Estado*, leg. 2829, 45), destacó por participar en la elaboración de consultas y dictámenes sobre el gobierno y administración de las colonias casi al nivel de los consejeros de aquella sección. En este sentido, de su paso por el consejo se pueden destacar muchos informes que han permanecido inéditos. Uno de ellos, de gran interés para comprender los problemas de funcionamiento que aquejaban a la institución, llamaba a que las secretarías del despacho tuvieran más presente a la sección de Indias de cara a la necesaria reforma administrativa que también era necesario acometer en Cuba, Puerto Rico y Filipinas (*AHN, Estado*, leg. 2827, 85). Con todo, siempre se mostró más interesado en los negocios que tuvieran relación con el gobierno y administración de la mayor de las Antillas, y para eso preparó varias memorias que se conservan en los legajos correspondientes al archivo de la sección de Indias en Simancas (*AGS, CREI*, legs. 20, 21, 22 y 23). A Cuba lo unían los mismos intereses comerciales y agrícolas que también lo relacionaban con la familia del patricio que lo había antecedido en la secretaría de la sección de Indias: Andrés de Arango (GONZÁLEZ-RIPOLL NAVARRO, María Dolores, «Dos viajes, una intención: Francisco Arango y Alejandro Oliván en Europa y las Antillas azucareras (1794 y 1829)», en *Revista de Indias*, vol. LXII, 24, 2002, pp. 85-102).

⁸⁹ Con el apelativo de «nuevas» se referían los consejeros de la sección de Hacienda a las provincias en que dividía la monarquía el ministerio de Fomento, lo Interior o la Gobernación (*AGS, CREI*, leg. 6, 1, 6). El nombre de esas provincias era precisamente lo que le servía a los oficiales de la secretaría de la sección de lo Interior para ordenar los cientos de expedientes que se recibían desde sus gobiernos civiles. Clasificados entre la «A» de Albacete y la «Z» de Zaragoza, la mayor parte de los instruidos en el año de 1835 (211 expedientes) han llegado a la actualidad archivados respetando la lógica con la que se trabajó en aquella oficina (*AGS, CREI*, legs. 24 y 25). Sobre esos y apoyándose también en las actas de la sección que se conservan (las actas del año de 1835 se encuentran en *AGI, Indiferente general*, leg. 581, y las del año de 1836 en *AGI, Ultramar*, leg. 803), Carmen Losa elaboró un útil estudio estadístico que le permitió comprobar con porcentajes cuáles de las materias que previamente había etiquetado formando sus propios bloques temáticos ocuparon mayor tiempo a los consejeros (LOSA CONTRERAS, Carmen, «La Administración

dimensión provincial y local de un espacio de la administración que, en realidad, se reducía prácticamente a eso⁹⁰.

El único agente de esa nueva administración en la provincia se convirtió en un polo de atracción de los negocios más diversos. De hecho, el que pasaran por sus manos era el factor desencadenante que hacía que estos fueran considerados administrativos, y, en consecuencia, encontraran un espacio común que de otra forma se les habría escapado. No era de extrañar, por tanto, que el consejo utilizara el conducto que le ofrecía el representante del ministerio para construir su imagen de administración con él y desde él. Para eso, y en primer lugar (3.1), el consejo tenía que reglar una institución de gobierno provincial que, como además conviene recordar, no llegó a recibir ninguna normativa posterior a la célebre y vaporosa instrucción a los subdelegados de Fomento de Javier de Burgos en 1833. En segundo lugar (3.2), el consejo puso su empeño en tratar de disolver todos aquellos cuerpos y derechos que, considerándose «repugnantes», estorbaban a todos aquellos otros que se reputaban útiles para el nuevo proyecto. En tercer y último lugar (3.3), el consejo aprovechó las múltiples dudas que la aplicación de la normativa le generaba a los jefes provinciales para modular y reconsiderar algunos aspectos de la misma.

3.1 *El gobernador civil en la provincia: la construcción del aparato gubernativo del ministerio de la «administración»*

Los gobernadores civiles que sucedieron a los subdelegados de Fomento mantenían intactos los rasgos y posición con los que los había adornado Javier de Burgos a finales de 1833. Como se había encargado de defender el granadino siempre que tuvo ocasión, la principal novedad de sus agentes provinciales estribaba en que, al objeto de evitarle dilaciones y contratiempos a la acción adminis-

Consultiva en los inicios del Estado Liberal. El funcionamiento del Consejo Real de España e Indias. Sección de los Interior», cit., pp. 468-470). Pero la realidad es que fueron muchos más los expedientes sobre los que conoció la sección, a mi juicio se movieron más cerca de los 1000 que de los 500, y la mayoría de los que he conseguido localizar no se encuentran tan bien ordenados. Un primer grupo de expedientes que fue extraído del archivo de la sección se reparte entre los *AGI, Indiferente general*, legs. 3132 y 3133. El primer legajo contiene los únicos expedientes de 1834 que he podido localizar y el segundo un conjunto más amplio de 35 expedientes todos ellos «archivados» en la letra «M», y correspondientes a 1835. Ese es el motivo de que ese legajo contenga varios de los expedientes generales, porque se clasificaban como negocios de corte dentro de la provincia de Madrid. Por su lado, los *AGI, Indiferente general*, legs. 3135, 3136 y 3137, entre otra documentación también relativa al consejo, contienen de una manera más desordenada la mayoría de los expedientes que la sección, ya de la Gobernación, informó durante el año de 1836.

⁹⁰ Cuestión esta que, como ha señalado en alguna ocasión Fernando Martínez, no le pasaba desapercibida ni a aquella historiografía administrativista que creía consolidada una administración central que funcionaba conforme a sus propios principios y frente a una categoría única de ciudadano (MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «De la pluralidad de fueros al fuero de la administración», cit., pp. 239 y 240).

trativa, carecían de cualquier tipo de jurisdicción para conocer de contenciosos⁹¹. Las únicas herramientas con las que estaban dotados esos dependientes del ministerio eran de tipo gubernativo, y tampoco estaban pensadas, dicho sea de paso, para poner fin a cualquiera clase de negocios sin que fuera necesario someterlos a real resolución de S. M. en la corte. No hay más que hacer un repaso por la ingente cantidad de normativa administrativa expedida durante el año de 1834 para comprobar esto que digo. Ninguna de las atribuciones que muchas de esas reales resoluciones le encargaban al subdelegado de Fomento al principio, y poco después al gobernador civil, buscaban hacer que el negocio se consumiera en la provincia. Negocios consistentes en que los pueblos lograran una real facultad para celebrar sus ferias y mercados, por ejemplo, eran iniciados «a solicitud de los ayuntamientos [...] sin derecho ni gasto alguno» e instruidos gubernativamente por el gobernador civil, pero solo eran resueltos por el ministerio de lo Interior en la corte⁹².

Ante esa pobreza de mecanismos institucionales y sin un nuevo reglamento en el horizonte, la sección de lo Interior del Consejo Real de España e Indias rápidamente comprendió que, si deseaba consolidar una estructura en la que los gobernadores civiles tuvieran más capacidad de cerrar negocios gubernativos en las provincias, la mejor vía que se presentaba ante ella era la de moldear jurisprudencialmente a aquellos agentes para dotarlos de mejores recursos y una mayor centralidad en el aparato de gobierno de la monarquía. La sección quería que el gobernador ganara para la administración un espacio al que apenas habían llegado las medidas generales por las que se habían traspasado tantísimos ramos al ministerio de Fomento, convencida como estaba de que nada de ello podría conseguirse sin que el nuevo jefe provincial tuviera que imponerse en infinidad de conflictos.

De hecho y más bien al contrario, los problemas que los gobernadores civiles se encontraron fueron utilizados por el Consejo Real de España e Indias en sección de lo Interior para asegurar la superioridad de aquellos con respecto a otros agentes y cuerpos. Los gobernadores en su actividad cotidiana tenían que desen-

⁹¹ Son bien conocidas las muchas reales órdenes que Javier de Burgos tuvo que redactar para asegurar que sus agentes provinciales no asumieran ninguno de los juzgados privativos que llevaban insertos la mayoría de los ramos que pasaron a depender gubernativamente del ministerio de Fomento. Valga aquí la referencia a dos que extraigo del legajo que conserva todos los «ejemplares impresos de reales órdenes, instrucciones, reglamentos, circulares, etc., comunicadas a la sección de lo Interior»: «Real orden disponiendo que los negocios contenciosos del ramo de correos y agregados continúen a cargo de los jueces y no de los subdelegados de Fomento», y «Real orden disponiendo que los asuntos contenciosos de los pósitos continúen a cargo de los corregidores, alcaldes mayores o regentes, teniendo los Subdelegados de Fomento competencias en lo gubernativo y económico» (*AGS, CREI*, leg. 26, 70 y 77, respectivamente).

⁹² «Circular del ministerio de lo Interior de 17 de mayo de 1834 conteniendo las reglas que deben seguirse en la concesión de Real facultad a los ayuntamientos del Reino para la celebración de ferias y mercados», en *AGI, Indiferente general*, leg. 3137, 6.

volverse en mil y una situaciones diferentes, y la sección usaba aquellas que por su novedad o especial dificultad les habían generado grandes dudas o problemas a los primeros para (3.1.1) reforzar su posición frente a los agentes de otros ministerios, y para (3.1.2) subordinar a los distintos cuerpos y juntas que habían convivido en el espacio que solo desde entonces empezaba a convertirse en «administrativo»⁹³.

3.1.1 El gobernador civil frente a la real Hacienda y a la Gracia y Justicia

Con muchísima diferencia, fue la jurisdicción de Hacienda la que más dificultó el desarrollo del entramado gubernativo del ministerio de lo Interior. Las reticencias empezaron a plantearse cuando, desde las fórmulas generales y abstractas planteadas por Burgos y quienes le siguieron a la cabeza de los ministerios de Fomento o lo Interior, se pasó a la concreta y específica aplicación de la separación y reagrupación de ramos a nivel provincial. Eran los intendentes –o agentes al frente de la real Hacienda en cada nueva provincia administrativa, ya que, recuérdese, todavía no coincidían– los encargados de ceder el testigo a los gobernadores civiles en la mayoría de aquellos ramos, y, con el apoyo de las direcciones generales que componían el ministerio de Hacienda, no estaban dispuestos a dar la batalla por perdida tan fácilmente⁹⁴.

⁹³ En realidad, en algunas ocasiones –las menos–, la sección no tuvo más remedio que afeear la conducta de su agente en la provincia por haber sido esta manifiestamente contraria a lo dispuesto en algún real decreto, o por haber invadido, sin justificación alguna, esferas competenciales que no le correspondían. Ejemplo de lo primero fue el dictamen que la sección preparó para dar respuesta al gobernador civil de Málaga, quien en abril de 1835 había solicitado que el gobierno aprobara su providencia para prohibir la extracción de trigo por mar en aquella provincia andaluza. González Arnao, fiel a su estilo claro e incluso bronco, deslizó en el informe que sirvió de sustento a la real resolución de S. M. que la providencia del gobernador civil no solo se podía calificar como una contravención a lo decretado por S. M. en 29 de enero de 1834 sino como una auténtica imprudencia» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 24). Ejemplo de lo segundo fue la ocasión en la que el gobernador civil de Sevilla despojó del goce del oficio de fiel y quitador perpetuo del matadero de carnes de la ciudad de Sevilla a la familia que lo tenía en propiedad desde principios del siglo xvii. Se trataba de un oficio enajenado por el propio municipio y por tanto era aquel a quien correspondía negociar con el propietario la indemnización pertinente. Quedaba fuera de toda duda que a la supresión en sí del fielato «no debía oponerse la antigua enajenación del oficio porque ningún Gobierno puede enajenar la facultad de variar su sistema de administración siempre que lo tenga por conveniente», pero la manera en que intervino el gobernador civil, prescindiendo del oficio sin contar con el ayuntamiento, llevó a la sección a pedir que el gobierno lo reprendiera por haberse excedido despreciando con ello a aquella corporación y al legítimo propietario (*AGI, Indiferente general*, leg. 3132, 1).

⁹⁴ Extraordinario fue el caso en el que una actuación del gobernador civil de la provincia sobre lo anteriormente ejecutado por el intendente no levantaba algún cruce airado de oficios. Por eso resulta tan peculiar el expediente originado por la rescisión que el gobernador civil de Cáceres acordó realizar sobre el «arriendo de los pastos de la dehesa boyal de la villa de la Mata», celebrado bajo el auspicio del intendente de Extremadura en 1833 «por término de cuatro años a favor de D. Blas López Tejada» (*AGS, CREI*, leg. 24, 92).

Cualquier ocasión era propicia para que se desataran las hostilidades. Así ocurrió cuando el gobernador civil de Ourense entendió que desde la intendencia se le estaba impidiendo el conocimiento gubernativo de los remates de puestos públicos en los pueblos de su provincia⁹⁵. En Hacienda, tanto en la dirección general de rentas como en la sección del Consejo Real, defendían que, aunque era verdad que se había trasladado a los gobernadores civiles «mucha parte de las funciones que ejercían los intendentes con arreglo a la ordenanza de 13 de octubre de 1749 [...] en materias de abastos, mercados y ferias», mientras subsistiera el sistema de rentas provinciales, «no podría privarse a la autoridad económica de la facultad de intervenir y aprobar los arrendamientos de puestos públicos»⁹⁶. Totalmente enfrentada a ese parecer, en el comienzo del dictamen que ofreció para cerrar esta controversia la sección de lo Interior exponía muy a las claras qué intenciones reconocía detrás de tantas reticencias:

«Por no haberse deslindado aún con claridad y precisión las facultades de los Gobernadores civiles [...] se suscitan sin cesar competencias con las antiguas autoridades celosas de conservar su influencia, poco fructuosa hasta aquí a los pueblos, impidiendo con su conducta el que estos saquen del nuevo orden establecido todos los provechos y ventajas que la Reyna Gobernadora ha tratado de facilitarles. El Consejo ve los repetidos empeños de las autoridades, hasta aquí exclusivas en el manejo de la administración, en mantener sus fueros adquiridos a la merced del desconcierto; las artes y hasta los sofismas de que se valen para conservar el lugar que hasta aquí han ocupado; y los pretextos especiosos con que desentendiéndose de lo que la general conveniencia reclama y de los soberanos decretos últimamente promulgados, procuran asegurar su dominación, sustentando dictámenes lastimosos»⁹⁷.

El que hasta la instauración de los nuevos jefes provinciales los antiguos magistrados de la Hacienda hubieran gozado de la autoridad que intentaban conservar no era una «razón poderosa» para la sección de lo Interior. Más bien al contrario, que desde la superintendencia de la real Hacienda —o desde las diferentes direcciones generales— hasta el último intendente hallaran en ese tipo de argumentos justificación a sus actuaciones le valía a la sección para sostener que

⁹⁵ Este expediente al completo, al igual que muchos otros que recogían «competencias» entre intendentes y gobernadores civiles en *AGS, CREI*, leg. 25, 21.

⁹⁶ El dictamen preliminar de la sección de Hacienda del Consejo Real y el parecer de la Dirección general de Rentas Provinciales 1.ª sección se pueden consultar en *AGS, CREI*, leg. 25, 21; y son del 4 y del 16 de mayo de 1835 respectivamente. En cambio, el informe de 14 de mayo que elaboró José López Juana Pinilla y sirvió de base para el dictamen de su sección se puede encontrar entre la documentación que se conserva del archivo de la sección de Hacienda en *AGS, CREI*, leg. 6, 1, 6.

⁹⁷ El dictamen definitivo de la sección de lo Interior fue redactado sobre el informe elaborado por Canga Argüelles y se encuentra en el mismo expediente sito en *AGS, CREI*, leg. 25, 21.

desconocían por completo «la naturaleza del oficio de los Gobernadores y el mecanismo administrativo que S. M. se propon[ía] establecer en España»⁹⁸.

Fue otro expediente, en esa nueva ocasión originado por un oficio del gobernador civil de Córdoba, el que le brindó la oportunidad a la sección de exponer en qué consistía ese cambio de naturaleza que hacía del gobernador civil un agente mucho más idóneo que el intendente para encabezar la reforma administrativa de la monarquía. En realidad, el expediente en cuestión relataba un conflicto que había enfrentado al intendente de Córdoba con el alcalde mayor de Bujalance a cuenta de la «corta de encinas en un chaparral perteneciente a propios» de aquella villa que el segundo había permitido realizar, sin consultar al primero, algunos años atrás. La sección mantenía que el principal motivo de que aquella controversia todavía no se hubiera resuelto estaba directamente conectado con el hecho de que el intendente optara por proceder judicialmente contra el alcalde mayor en vez de haber intentado una solución «administrativa» del negocio⁹⁹. Solo una figura que descansaba sobre la «segregación de lo contencioso-judicial y lo administrativo», concluía el Consejo Real en sección de lo Interior, podía haber solucionado –y solucionar a partir de entonces– ese tipo de negocios a todas luces administrativos, y por eso resolvía para aquel caso en concreto que era al gobernador civil de Córdoba al que correspondía «instruir aquel expediente y si resultaban daños y perjuicios hacerlos reparar administrativamente»¹⁰⁰.

Pero, como la otra autoridad protagonista de ese último expediente hacía presagiar, la sección también tuvo que ayudar a apuntalar el traslado de funciones administrativas desde la jurisdicción ordinaria al nuevo espacio de lo Interior. Los corregidores y alcaldes mayores tampoco querían desprenderse de unas atribuciones que desde mucho tiempo atrás los habían ayudado a posicionarse a la cabeza de las corporaciones locales que presidían –completando con algún añadido gubernativo sus pingües honorarios–. Ante ese tipo de resistencias la sección de lo Interior encontró el acicate perfecto para conformar su doctrina.

Paradigmática en ese sentido resultaba la resolución que el Consejo Real dio a un expediente que había enfrentado al gobernador civil de Sevilla con el corregidor de Carmona. Este magistrado sostenía que le seguía perteneciendo «el conceder o negar la guarda de los manchones para pasto de ganados», y señalaba como una intromisión desafortunada los intentos por relevarlo que el gobernador civil había llevado a cabo de manera infructuosa. La sección no desaprovechó la

⁹⁸ AGS, CREI, leg. 25, 21.

⁹⁹ El «expediente sobre la causa instruida en la subdelegación de rentas de Córdoba contra el alcalde mayor de Bujalance» se puede consultar en el AGS, CREI, leg. 24, 75; y la real orden original con la que el ministerio de lo Interior remitió el oficio del gobernador civil de Córdoba se encuentra entre la poca documentación que se conserva del archivo de la secretaría general del Consejo Real de España e Indias en AGS, CREI, leg. 2, 6

¹⁰⁰ AGS, CREI, leg. 24, 75.

oportunidad que esa resistencia, tan contraria al nuevo régimen administrativo como común, le presentaba ante sí, para cerrar de una vez y para siempre los muchos conflictos similares que le llegaban:

«[...] debe hacerse entender al expresado Corregidor que en el día está separado lo gubernativo de lo judicial; que en consecuencia se abstenga de promover cuestiones sobre el ejercicio de lo primero, que está encargado exclusivamente a los Gobernadores civiles; que toca en su virtud al de Sevilla conceder o negar los permisos de que se trata, y que es voluntad de S. M. que estas concesiones se hagan graciosamente y sin formas judiciales como propone el Gobernador civil, a quien deberá decirse que su conducta ha merecido la Soberana aprobación; por último que convendrá circular la resolución a todos los Gobernadores civiles y Corregidores para que se eviten reclamaciones de esta especie»¹⁰¹.

Porque, además –y siempre según la sección–, el gobernador civil contaba con las herramientas adecuadas para solucionar la mayoría de las controversias que en «tiempos más oscuros» habían acabado confundidas en largos procesos judiciales. Negocios como la defraudación en fondos de propios de los pueblos no solo podían, sino que debían ser conocidos y regidos por la autoridad administrativa, y no por los jueces ordinarios. Su «carácter de públicos» imposibilitaba que desde entonces pudieran sujetarse «a las reglas del derecho privado». La sección también se encargaba de fijar la vía procedimental que se le abría al gobernador civil para tramitar negocios de aquella naturaleza:

«[...] debe formarse el oportuno expediente instructivo para aclarar la verdad de la defraudación, y justificada que sea, debe procederse, por esa misma autoridad que gubernativamente les declara responsables, a realizar los débitos o alcances por la vía de apremio, sin la intervención de la judicial»¹⁰².

Con todo, los mayores desafíos que por el lado de la gracia y justicia regia le llegaban a los gobernadores civiles no tenían que ver con las atribuciones concretas que algunas autoridades querían reservar para sí, sino con la excepción que se pretendía para ramos medulares en la acción administrativa. El de los hospitales, hospicios y establecimientos de beneficencia era un ramo en el que los puntos de conexión con la Gracia y Justicia se multiplicaban, haciendo eso que la sección de lo Interior se tuviera que emplear en muchos frentes para defender la superioridad del nuevo agente.

La mayoría de aquellos establecimientos habían sido fundados –o ampliados– como obras pías a partir de generosas transmisiones *inter vivos* y *mortis*

¹⁰¹ Este expediente se puede localizar en *AGS, CREI*, leg. 25, 42.

¹⁰² El expediente que contenía las consultas del gobernador civil de Sevilla sobre «competencias con la autoridad judicial en los asuntos de propios» se conserva en *AGS, CREI*, leg. 25, 58.

causa. De hecho, el propio recorrido jurídico que en ocasiones había convertido lo dejado en herencia al alma o algún santo en un establecimiento de beneficencia como, por ejemplo, un hospital ya garantizaba una primera superficie de contacto con la jurisdicción ordinaria¹⁰³. Lo más común era que la Gracia y Justicia regia reclamara para sí tanto el conocimiento de todos los negocios relacionados con aquella institución –o su personal– que resultaran contenciosos como el control de todos los aspectos relacionados con su gestión económico-administrativa.

No obstante, las más de las veces esa dualidad funcional se había resuelto reservando el conocimiento de los contenciosos a un juzgado privativo que era desempeñado por algún magistrado o consejero en comisión y la gestión económico-administrativa a una orden religiosa más o menos vinculada a la devoción católica del causante¹⁰⁴. Siendo así las cosas, no era de extrañar que corporaciones como el Consejo de las Órdenes recibiera a los gobernadores civiles solicitando la exención, para sus establecimientos de beneficencia, del cumplimiento de la normativa del ministerio de lo Interior que los ponía bajo el control del nuevo agente provincial¹⁰⁵. Distintos establecimientos como el Hospital del Real

¹⁰³ Un ejemplo de esto que digo se puede observar en un expediente sobre varios conflictos que se derivaron a partir de la herencia de una potentada de la villa de Lillo, Doña María Antonia de la Maza. La finada había dejado a su alma heredera y por sentencia del Consejo de Castilla esa disposición se interpretó en favor de la construcción de un hospital en aquella villa. Al Consejo Real de España e Indias llegó para que este valorara una propuesta que había hecho el gobernador civil de Toledo con respecto a aquel establecimiento (*AGI, Indiferente general*, leg. 3132, 24). En realidad, para que la obra pía tomara cierto contacto con la Gracia y Justicia regia no era necesario que se demostrara tan conflictiva como en el caso inmediatamente anterior. Todo negocio de ese tipo requería una validación legal que en vida del Consejo Real de Castilla se practicaba por esa corporación y que, suprimido ese cuerpo y establecidos los gobernadores civiles, quedaba a la colaboración de estos con el Consejo Real de España e Indias. Y esto último se comprueba en infinidad de expedientes entre los que extraigo aquí el que el gobernador civil de Almería elevó al Consejo Real para que se validara la obra pía fundada en Vélez Blanco por Ramón Alcaína para sostener dos escuelas de niños y niñas en aquella villa. Así resolvió la sección de lo Interior el expediente: «que se diga al Gobierno que la fundación de esta obra pía es legal y debe reputarse válida, la cual habrá de llevarse a efecto por el Gobernador civil de aquella provincia, a quien debe prevenirse haga vender los bienes de dicha fundación [...]» (*AGS, CREI*, leg. 24, 3).

¹⁰⁴ En el caso de los Reales Hospitales General y de la Pasión de la corte, ese juzgado privativo estaba ocupado por un consejero del Consejo Real de Castilla. Suprimido este, el Consejo Real de España e Indias se llegó a ver en la tesitura de designar como ministro interino para ese destino a Esteban de Asta, que había sido consejero del Real de Castilla hasta su desaparición. Sin embargo, el fuerte rechazo que tanto al gobernador civil de Madrid como a la sección de lo Interior le producía el mantenimiento de ese tipo de estructuras los llevó a añadir en el dictamen definitivo que aquel nombramiento se hacía hasta que la pertinente –y próxima reforma– acabara con todos los juzgados de aquella naturaleza (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 46).

¹⁰⁵ La normativa que se pretendía dejar en suspenso no era la genérica referencia al gobierno de todos los ramos del Fomento que había aparecido contenida en las famosas instrucciones de Javier de Burgos. Muy lejos de eso, el Consejo de Órdenes solicitaba que no le fuera de aplicación a los establecimientos de real patronato la real orden por la que se ponían «bajo vigilancia y pro-

Patronato de Villafranca en Montes de Oca (Burgos) y el Hospital de Santiago de los Caballeros de la ciudad de Toledo protagonizaron desplantes a los respectivos gobernadores civiles que terminaron, mediando la súplica del Consejo de Órdenes de seguir entendiéndose con el ministerio de Gracia y Justicia, ante el Consejo Real de España de Indias en sección de lo Interior¹⁰⁶.

Esa sección, una vez más, no desaprovechó la oportunidad de reforzar la posición del gobernador civil en particular y la de todo el ministerio de lo Interior en general. Los consejeros sostuvieron, cuando resolvieron esos dos expedientes y también en la ocasión en que informaron la «memoria de los Visitadores de los Hospitales y establecimientos de beneficencia de la Corte», que ese tipo de incidentes derivaban de un deficientísimo proceso de instauración del ministerio de Fomento, y que no había excepción que valiera interponer ante una reforma que venía a suprimir los muchos aspectos «innecesarios, monstruosos y dispendiosos» que componían la mayoría de aquellos establecimientos¹⁰⁷. En definitiva, la superioridad del gobernador civil a la hora de dominar todos los negocios gubernativos y administrativos, unida su autoridad para el nombramiento de empleados, eran aspectos que quedaban fuera de toda duda porque solo así se podría acercar el triunfo de ese proyecto político de reforma o creación de la administración que tantos contratiempos estaba encontrando.

3.1.2 El gobernador civil sobre las juntas y corporaciones en la provincia

La trabajosa introducción de los más tenues elementos de un nuevo orden administrativo en las provincias no dejó de encontrar conflictos ni siquiera en los ramos –y ante los cuerpos– que caían, sin ninguna duda, dentro del encargo que se había hecho a los jefes provinciales de disciplinar el gobierno político-económico de los pueblos. Dentro de este, los famosos reales decretos de finales de

tección de los Subdelegados de Fomento los establecimientos de beneficencia» (*AGS, CREI*, leg. 26, 79).

¹⁰⁶ El primero de esos dos expedientes se originó cuando el gobernador civil de Burgos nombró un nuevo mayordomo para el hospital y el administrador se negó a darle posesión alegando que la vacante ya se había publicado en la sección de Gracia y Justicia, correspondiéndole a esa sección gestionar el nombramiento de la misma forma en que lo había hecho desde mucho tiempo atrás la Cámara de Castilla (*AGS, CREI*, leg. 24, 26). El segundo expediente se generó a partir de que el administrador del Hospital de Santiago de los Caballeros se negara a reconocer al gobernador civil de Toledo como protector de aquel establecimiento (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 23).

¹⁰⁷ Sobre la «memoria de los Visitadores de los Hospitales y establecimientos de beneficencia de esta Corte sobre el estado del General y de Pasión» la sección de lo Interior elaboró, a petición expresa del ministerio, una resolución articulada que dejó encargado al gobernador civil de Madrid de muchas de las tareas que hasta entonces habían llevado a cabo diferentes autoridades eclesiásticas y municipales. Solo así «bastaría para provocar una reforma radical e instantánea que convirtiera esta mansión en el día de horror, de crueldad, de dilapidación y de desorden en una casa de beneficencia de consuelo y alivio para los dolientes que, privados de los medios de socorrerse en sus propios domicilios, pasan a este asilo...» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 50).

enero de 1834 con los que Javier de Burgos había tratado de demoler el antiguo mundo de las corporaciones de comerciantes y artesanos –y, sobre todo, el de la red de derechos que entre ellas se tejían a nivel local– rápidamente se mostraron insuficientes porque proliferaron los intentos de excepciones que, por lo general, tenían un rasgo en común: continuar funcionando con una autonomía que el control del gobernador civil debía recortar¹⁰⁸.

En ese mismo sentido, muchos fueron los negocios que se prestaban a que la sección de lo Interior le labrara al gobernador civil esa posición de superioridad administrativa que muchas corporaciones y juntas no querían asumir, pero quizá ninguno le sirviera para perfilar la figura del jefe provincial como lo hizo el que enfrentó a la junta sindical de agentes de cambio de la bolsa de Madrid con el agente administrativo de esa provincia¹⁰⁹. El conflicto se inició cuando una mayoría de agentes de esa junta se negó a desembolsar una cantidad que había sido fijada a cambio de una real gracia que se le había concedido a aquel cuerpo por real orden del 16 de enero de 1834. El gobernador civil, después de apremiarlos al pago y actuando como «jefe y protector» de la bolsa de Madrid, usó de las facultades para las que, según sostenía él mismo, estaba autorizado, suprimiendo aquella junta mientras que no se desembolsaran las cantidades que se adeudaban. Sin embargo, los agentes no se aquietaron y buscando por la vía reservada el descrédito de la autoridad gubernativa encontraron la resolución del Consejo Real que vino a apuntalar la actuación de aquel jefe.

Para la sección de lo Interior, «las deducciones de la junta sindical» solo probaban el resentimiento que tenían contra un gobernador civil a quien, según la sección, no se podía demandar por daños y perjuicios porque «no estaban todavía organizados los tribunales para hacer pagar los excesos de autoridad de los empleados de la administración»¹¹⁰. Pero es que, además, bajo ningún concepto concurrían las circunstancias para que se pudieran entrar a valorar esos excesos

¹⁰⁸ Me refiero, entre otros, a los reales decretos «arreglando las asociaciones gremiales», «declarando libre el comercio de los objetos de comer, beber y arder, pagando los derechos establecidos», y «declarando libre la venta de cereales, harinas y toda clase de granos y semillas» que se publicaron el 20 (el primero y el segundo) y el 29 (el tercero) de enero de 1834 (*AGS, CREI*, leg. 26). Con las muchísimas excepciones que, sobre todo, el de granos y harinas generó, se formó el expediente que posiblemente mayor grosor alcanzó, y más tiempo ocupó a la sección de lo Interior, de entre las varias centenas que tuvo que resolver. El «expediente general sobre libertad de abastos y libre tráfico de cereales» se conserva en *AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 18; e inspiró las resoluciones que se dieron a otros como el que planteó el gobernador civil de Cádiz sobre si se podían introducir por su puerto determinados cereales (*AGS, CREI*, leg. 24, 84), o el muy similar que planteó el gobernador civil de Málaga (*AGS, CREI*, leg. 25, 13).

¹⁰⁹ El expediente «sobre la suspensión de la Junta Sindical de la Bolsa, acordada por el Gobernador civil, y sobre la medida que debe adoptarse respecto a los Agentes que se resisten al pago de la exacción impuesta en Real Orden de 16 de Enero de 1834» se conserva en *AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 34.

¹¹⁰ Esta peculiar propuesta de bloqueo de la responsabilidad del agente de la administración se le debe, en concreto, a Juan Álvarez Guerra, quien la deslizó en su informe de 29 de abril de 1835

de autoridad. Los agentes de cambio debían actuar sometidos a la dependencia jerárquica de aquel ministro, y este solo se había limitado a «derribar los muros» que «entorpecían la acción administrativa» y desviaban su autoridad. La actuación del gobernador, por tanto, estaba muy lejos de considerarse arbitraria o ajena al cumplimiento de la ley, no cabiendo otra opción que la aprobación de la misma por parte de S. M. unida al reconocimiento expreso y la felicitación por lo adecuado de su conducta¹¹¹.

No obstante la argumentación anterior, el hecho de que las actuaciones dirigidas a mantener las antiguas prácticas y derechos en muchos casos no buscaran la colisión frontal con el gobernador civil tampoco impedía que la sección encontrara los medios con los que potenciar su imagen. Algunas veces, como en el expediente que enfrentó al gremio de bordadores de Barcelona con un maestro de ese arte que no quería inscribirse en él, la sección utilizó la naturaleza de conductor del negocio hacia la superioridad del gobernador civil para asegurarle mayor incidencia sobre unas corporaciones que si algo querían era pasarle desapercibidas a esa nueva pieza del aparato regio¹¹². En efecto, no fue hasta que el maestro artesano Bernardo Misón acudió al jefe de la provincia de Barcelona en solicitud de protección frente a la demanda del cónsul del gremio que el gobernador civil pudo intervenir en un tipo de contienda que se creía ya proscrita «por los daños que causaban a la industria, y de consiguiente al Estado, las ordenanzas gremiales»¹¹³. La respuesta que la sección preparó para dar resolución a este expediente en el que el gobernador civil había actuado de mero transmisor trascendió la, ya en esos momentos, tradicional crítica ilustrada «a los errores que habían amordazado durante siglos a la industria y el comercio»¹¹⁴. La sección aprovechó este negocio concreto para ordenar que todos los gobernadores provinciales tomaran nota y procedieran a clasificar a los gremios de sus respectivas provincias de tal manera y forma que el necesario control sobre ellos pudiera practicarse con una mayor claridad.

Con todo, la esfera que resultó más prolífica a la hora de ofrecer esa clase de conflictos con los que la sección imponía la administración representada por el gobernador civil fue la de los arbitrios municipales y los oficios que estos llevaban aparejados¹¹⁵. El Consejo Real en sección de lo Interior valoraba recurrente-

que ayudó a preparar la resolución con la que se cerró este episodio de la vía gubernativa del conflicto (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 34).

¹¹¹ *AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 34.

¹¹² El expediente completo se puede localizar en *AGS, CREI*, leg. 24, 16; y el dictamen definitivo de la sección en *AGS, CREI*, leg. 2, 3, 20.

¹¹³ *AGS, CREI*, leg. 24, 16.

¹¹⁴ *AGS, CREI*, leg. 2, 3, 20.

¹¹⁵ Un ejemplo que relacionaba especialmente bien ambas realidades (la de los arbitrios y la de los oficios) y que, además, permite observar cómo quedaba formalmente la real resolución que ponía fin a los expedientes a partir de los dictámenes del Consejo Real se conserva en *AGS, CREI*,

mente que el gobernador civil interviniera en algunos extremos de las corporaciones locales que ya se consideraban abiertos a la incidencia de la administración con «prudencia» y «paciencia», pero tampoco rehuía el defender su actuación aunque esta no estuviera adornada de esas calidades. La suspensión que el gobernador civil de Badajoz hizo «del remate del peso del colodrago», una suerte de fiel medidor local, dio la ocasión para que la sección confirmara su doctrina:

«En cuanto a la oportunidad y sensatez de las medidas propuestas por el Gobernador civil nada hay que oponer, yendo tan de acuerdo con lo que por regla general tiene ya manifestada la sección de lo Interior [...]; y por eso el Consejo Real en esta sección considera que deben aprobarse en todos sus extremos, y manifestarse al ayuntamiento de Badajoz el Real desagrado por no haberse conformado desde luego con las disposiciones que le prescribió el primer magistrado civil de la provincia, ni prestándose de buena fe y con la confianza propia del celo que debe animar a todas las autoridades a tratar y arreglar este asunto del modo más prudente y acertado»¹¹⁶.

De hecho, el compromiso de la sección de lo Interior con la construcción de un agente administrativo fuerte y enérgico llegaba a tal punto que hasta en los expedientes en los que privadamente se concluía que la actuación del gobernador civil había traspasado algunos límites dudosos se recomendaba instruir reservadamente al jefe a ese respecto y, a la par, seguir sosteniendo en la resolución que sus actuaciones no merecían reproche. Estaba en juego la «firmeza y considera-

leg. 2, 3, 49. Lo extraño de este hallazgo entiendo que justifica su reproducción ya que no era nada común que en la secretaría general del Consejo Real se guardaran copias impresas de la real resolución que se comunicaba a uno, a varios o a todos los gobernadores civiles de la monarquía: «Ministerio de lo Interior. Habiendo expuesto el Gobernador civil de Sevilla la necesidad de suprimir un impuesto que el Asistente exige por cada licencia de vender pan en las plazas públicas, y por la renovación anual que tiene que solicitar el vendedor, el Consejo Real de España e Indias en Sección de lo Interior, conformándose con la opinión de aquel Jefe, ha propuesto la extinción de la gabela. Persuadida S. M. la Reina Gobernadora de que su origen es el mismo que el de las tasas e intervención minuciosa en los ramos de abasto público, que tantos daños han causado al tráfico y consumo de los objetos de primera necesidad; convencido su Real ánimo de que la autoridad encargada de la policía de los mercados y plazas públicas, no debe imponer ni tolerar que nadie imponga otra contribución ni traba que las que según las localidades piden el buen orden y distribución de puestos para los expendedores; y de que la licencia para vender pan debe ser general sin restricciones ni modificaciones distintas de la colocación de puestos sueltos, o del arrendamiento de cajones o tinglados que haya dispuesto el Ayuntamiento para mayor comodidad de vendedores y compradores, se ha servido S. M. mandar que cese desde luego la expresada contribución por licencias para vender pan en Sevilla, y que circule esta resolución a los Gobernadores civiles, como medida general, por si en otros pueblos se hiciese semejante exacción. De Real orden lo digo a V. S. para su inteligencia y efectos correspondientes. Dios guarde a V. S. muchos años. Madrid, 10 de Marzo de 1835. Diego Medrano. Señor Gobernador civil de...».

¹¹⁶ Este expediente se puede consultar en *AGS, CREI*, leg. 24, 19. Un ejemplo muy similar se produjo cuando el gobernador civil de Tarragona suspendió la subasta de venta de jabón de aquella ciudad, otra suerte de arbitrio local, por encontrarlo contrario a lo dispuesto en el real decreto de 20 de enero de 1834 (*AGS, CREI*, leg. 25, 68).

ción» que los agentes de S. M. tenían que granjearse en las provincias, y, como casos del tipo que enfrentó al gobernador civil de Sevilla y a su ayuntamiento enseñaban, mucho más perjudicial era la desobediencia que esa segunda corporación mostraba al no conformarse con las providencias del gobernador¹¹⁷.

Así las cosas, daba igual que, para ese negocio en concreto, los oficios de alcaide de matadero y alhóndiga que el gobernador civil suspendió, dando origen al conflicto, pertenecieran desde tiempo inmemorial a la corporación municipal. La sección de lo Interior concluía ordenando que el ayuntamiento tuviera por suspensos ambos oficios y que, solo en el caso de que considerara que era de vital importancia su subsistencia, iniciara ante el gobernador civil el trámite de un expediente gubernativo en el que el jefe provincial pudiera estudiar, con apoyo de la sección de lo Interior si lo tenía por necesario, el mantenimiento o la supresión de aquellos oficios.

En definitiva, la sección dedicó muchos esfuerzos a armar, instruir, indicar, reforzar y animar, pero también –y aunque de manera menos frecuente y conocida– a penalizar y reconvenir a unos jefes provinciales que quería convertir en los dueños del nuevo espacio de la administración. Sin embargo, qué duda cabe de que la mayoría de los casos analizados también han dejado ver lo lejos que estaba el escenario conflictivo en el que empezaron a desenvolverse los gobernadores civiles del ideal administrativo de la unidad de acción de una de las dos ramas del poder ejecutivo sobre los ciudadanos. Quedaban todavía en pie muchísimos cuerpos que con sus derechos centenarios obstaculizaban cualquier intento de reforma no revolucionaria, y a la reordenación que la sección de lo Interior fue capaz de hacer con ellos se atenderá en el siguiente apartado.

3.2 *La argumentación administrativa en la construcción económica del ramo del Gobierno Interior*

Si para algo le valió a la sección de lo Interior el haber ensayado en múltiples ocasiones ese argumentario administrativo que venía a «modernizar» la monarquía fue para ponerlo al servicio de la pervivencia, reforma o supresión –según le interesara al ramo que estaba naciendo– de muchos de los derechos que enmarñaban el solar provincial sobre el que se quería levantar la administración. Corporaciones como ayuntamientos, tribunales comerciales o cabildos eclesiásticos y autoridades arzobispales, de la real Hacienda, del real Patrimonio o de la administración militar se relacionaban entre sí en un complejísimo juego de obligaciones económicas que las más de las veces traían causa de títulos y razones que desde hacía mucho se habían perdido en el tiempo.

¹¹⁷ Se trata de un expediente que se conserva en AGS, CREI, leg. 25, 45.

Los cambios en el «sistema de gobierno interior» –y, sobre todo, la naturaleza entitativamente conflictiva de una sociedad política fuertemente corporativa– habían hecho aflorar muchas reclamaciones que buscaban remover la base de esas relaciones entre particulares corporativos y autoridades reales y eclesiásticas. Y, de nuevo, el Consejo Real de España e Indias en sección de lo Interior se encontraba en un lugar idóneo para enarbolar una doctrina tan poco curtida todavía como claramente direccionada a potenciar un aparato gubernativo que acababa de comparecer.

Precisamente por esto último, a lo que más importancia le dio la sección de lo Interior fue a ampliar su espacio frente al de la real Hacienda. Se trató de una construcción progresiva que partió de un primer estadio en el que la sección mostraba el mayor de los respetos al estado de cosas tradicional por el que los derechos provinciales y locales pertenecían a la esfera de la real Hacienda y llegó al punto en el que la sección de la Gobernación proclamó ante la de Hacienda que «la aprobación de las imposiciones para objetos municipales y provinciales se debía verificar por el ministerio de la Gobernación»¹¹⁸. El cambio entre una posición y otra bien lo podía explicar que entre ambas se había producido la publicación de los decretos de ayuntamientos y diputaciones provinciales y la llegada al poder de Mendizábal. Espoleado el aparato gubernativo del ministerio de la Gobernación por lo primero y el de la Hacienda por lo segundo, no era de extrañar que la colisión que acabó sublimando al nuevo entramado sobre el antiguo estuviera próxima a producirse cuando la dirección general de rentas elaboró un informe con el que, según la sección de la Gobernación, se pretendía realizar en el seno del ministerio de la Hacienda una centralización de fondos tal que «hasta se intentaba probar que correspondía a ese ramo la administración de los Propios de los Pueblos y la recaudación de sus productos»¹¹⁹.

En efecto, la «especie de dictadura» que la dirección general de rentas pretendía imponer representaba para la sección de la Gobernación un desafío que superaba con creces ese atentado contra «el buen régimen de administración provincial» que también suponía. Desde la aprobación de los decretos de ayuntamientos y diputaciones provinciales todas las operaciones de esos cuerpos «en definitiva» habían pasado a estar «sometidos» al ramo de la Gobernación. El retrato que el

¹¹⁸ Lo que identifico con el primer estadio lo extraigo del dictamen con el que la sección de lo Interior trató de poner fin al voluminoso expediente sobre la libertad de tráfico de cereales, y más concretamente de su punto segundo: «Que consiguientemente no pueden alterarse los derechos de puertas, alcabalas u otras rentas públicas que se recauden por la Real Hacienda [...]» (*AGI, Indiferente General*, leg. 3133, 18). Lo que identifico con el segundo encabeza el dictamen que el Consejo Real en sección de la Gobernación elaboró a finales de junio de 1836 para oponerse a un largo informe que la dirección general de rentas había preparado aquella primavera (*AGI, Ultramar*, leg. 797, ff. 144-149).

¹¹⁹ *AGI, Ultramar*, leg. 797, f. 145.

Consejo Real hacía sobre las consecuencias que traería el cambio propuesto por la dirección de rentas mostraba con claridad cuáles eran los problemas percibidos por la sección:

«[...] si por el recelo de poderse perjudicar la recaudación de las contribuciones generales, se atribuye exclusivamente al Ministerio de Hacienda la facultad de entender en todos los arbitrios que se adopten, y repartos que se pagan para atenciones provinciales o municipales sería lo mismo que someter a su conocimiento todos los ramos de la administración, pues no se podrá sin su beneplácito proceder a la más pequeña recomposición de un camino, ensanche de un canal, reparación de un puente y hasta el pago miserable del último de los dependientes de un Ayuntamiento; con facultades tan omnímodas el Ministerio de Hacienda tendría constantemente en su mano la ilimitada facultad de impedir siempre que quisiera las obras más útiles contraviniendo la voluntad más terminante de una Provincia entera con solo declarar que los arbitrios propuestos perjudican a la recaudación de las contribuciones generales [...] Si así se hiciese, aun el Ayuntamiento del pueblo más pequeño tendría que acudir al Tesoro para reclamar el pago de sus más ligeras atenciones, y no se concibe que la conveniencia de la centralización pueda llevarse hasta tal extremo, so pena de incurrir en el inconveniente ya expresado de que el Ministerio de Hacienda se convierta indirectamente en un Ministerio universal del cual dependan los demás y especialmente el de la Gobernación por el mayor número de puntos de contacto en que se encuentra»¹²⁰.

Así las cosas, poco importaba en esa argumentación «administrativa» que la propuesta de la dirección general casara tan bien con los principios de unidad de acción y de centralización administrativa que la sección de la Gobernación había defendido –y seguiría defendiendo– en tantas ocasiones. Estaba en juego el predominio en un espacio que ya llevaba el nombre de la Gobernación del reino, y con el espaldarazo que aquel dictamen supuso –contó incluso con el beneplácito de la sección de Hacienda del Consejo Real– la sección que se creía en el deber de expandir una cada vez más peculiar administración consiguió por fin reservar para sí esa amplia esfera de atribuciones en la que desde luego entraba el pronunciarse sobre la pervivencia, supresión o reforma de los muchos tributos que no eran considerados generales.

Para pronunciarse sobre la grandísima diversidad de derechos que, comprendidos entre los de esa naturaleza, llegaban cuestionados al Consejo Real de España e Indias, la sección, primero de lo Interior y después de la Gobernación, también funcionó de manera parecida: exhibiendo la lógica administrativa en sus fundamentaciones para reforzar lo que más le interesaba, es decir, su propio ramo. A muy grandes rasgos, las decisiones que con respecto a ese mar de derechos fue tomando el Consejo Real en sección de lo Interior o de la Gobernación se pueden reconducir a tres grandes bloques: (1) aquellas que tendieron a extir-

¹²⁰ AGI, *Ultramar*, leg. 797, ff. 146 y 147.

par el derecho en cuestión por considerarlo frontalmente opuesto al nuevo sistema administrativo (2) aquellas que dejaron estar los conflictos entre «particulares», y, por último (3) aquellas otras que defendieron con inusitada fuerza el mantenimiento de unos derechos básicos para la construcción del Estado administrativo que se pretendía.

(1) La primera modalidad de pronunciamientos vino a poner fin a un estado de cosas que, amparado con mayor o menor consistencia en títulos o privilegios reales y eclesiásticos, era para la sección absolutamente inasumible. Se trataba, según la sección, de derechos «repugnantes a la justicia» que se habían conservado «a merced de la fatalidad, y quizá al amparo del sistema de gobierno interior que antes regía», eran «hijos de las ideas de la edad media», y como «restos de la ignorancia de los tiempos desgraciados» desde luego contrarios a la «conveniencia pública» y a la «unidad en el orden administrativo» que reclamaba «el bien público»¹²¹. Derechos que nobles y corporaciones eclesiásticas cobraban sobre bienes de «comer, beber y arder» —y que en realidad traían causa del pago al que muchas corporaciones municipales se habían obligado para compensar el «servicio público» que recibían— se toparon entonces con la lectura «administrativa» que les cerró la vía gubernativa. Así se resolvió, por ejemplo, que los derechos que el cabildo de la catedral de Lugo cobraba sobre las piezas de barro y las cargas de leña eran, de nuevo en expresión recurrente de la sección, de todo punto repugnantes, y que el derecho de sisa sobre el vino y pescado que el ayuntamiento de Gandía le pagaba al duque de Osuna, además de leonino y usurario, estaba levantado sobre un privilegio que había perdido toda su virtualidad¹²².

Pero, en realidad, no hacía falta que el cruce de derechos fuera tan «repugnante» para que la sección se decidiera a intervenir tratando de aplicar sus tibias concepciones administrativas. No en vano, el Consejo Real en sección de lo Interior se consideraba

«instituido expresamente para deducir de los principios de Justicia universal, y del bien combinado movimiento de las facultades del poder del Estado, lo que conv[enía] conservar o alterar en las leyes y disposiciones gubernativas que ya exist[ía]n o que [ib]an a formarse»¹²³.

¹²¹ Son todas expresiones extraídas del expediente en el que la sección se conformaba con lo propuesto por el gobernador civil de las Islas Baleares y con el ayuntamiento de Mahón para abolir «el derecho de gentileza que disfrutaba el estado noble» en aquella isla (*AGS, CREI*, leg. 25, 52).

¹²² El expediente sobre la abolición de los derechos cobrados por el cabildo de la catedral de Lugo se puede consultar en *AGS, CREI*, leg. 8, 37. El de la «real facultad» para imponer ese arbitrio sobre el vino y el pescado concedido en 1287 para con ello «cerrar y amurallar la población librándola de los ataques de los moros expulsados del Reino de Valencia» se encuentra localizado en *AGS, CREI*, leg. 24, 8.

¹²³ El dictamen de la sección de lo Interior del que aquí se extraen sus reflexiones se conserva en *AGS, CREI*, leg. 2, 3, 2.

Y como tal ejerció en un negocio que enfrentó al consulado de Santander y al de Burgos. El conflicto se había iniciado cuando el consulado de Santander decidió denunciar el extremo de su cédula de erección por el cual debía pagar anualmente al de Burgos una compensación nacida de la jurisdicción que este segundo ejercía desde antiguo sobre el territorio donde se levantó el primero¹²⁴.

Para la sección de lo Interior, la controversia partía de un doble error que habían cometido, por un lado, el consulado de Burgos creyendo «que aquella antigua posesión le daba un derecho eterno a conservar el beneficio para sí solo» y, por otro, el Consejo de Hacienda admitiendo sus recursos y ejerciendo con «rigor de tribunal» en cuestiones que, como aquella, eran «a todas luces administrativas». La razón de que esos «errores» de apreciación fueran tan «harto comunes» descansaba en que «los cuerpos instituidos para desempeñar funciones de administración pública» se creían «dueños de la institución misma, y pleiteaban por mantenerse en el goce de tal abuso cual si fuera cuestión de mío y tuyo entre particulares». Nada más lejos que esto de la equidad administrativa hacia la que había que «girar» la atención de S. M., y por eso el Consejo Real en sección de lo Interior no podía más que emplearse con la mayor contundencia argumentativa que fuera capaz de reunir para obtener una resolución que dejara de mirar a la mayoría de las corporaciones como meros particulares.

(2) No obstante todo lo anterior, la sección no siempre se posicionó de manera tan clara ante la abolición de esa clase de derechos que «a todas luces» dificultaban el desarrollo del nuevo sistema administrativo de gobierno. También hubo ocasiones en las que la sección midió mucho a la hora de preparar su dictamen y no acabó pronunciándose con la misma firmeza a la que acostumbraba¹²⁵. Enfrentarse a una autoridad o cuerpo eclesiástico de la jerarquía de un obispo, un arzobispo o un cabildo catedralicio no era algo que se pudiera hacer sin contar tanto con importantes argumentos como con una capacidad efectiva de llevarlos a la práctica, y ni siquiera eso garantizaba que la resolución gubernativa llegara a buen puerto¹²⁶. De esta forma y como la sección trataba de hacer

¹²⁴ Más concretamente, ese derecho se fundaba en que la existencia de un tribunal especial en Burgos (con jurisdicción sobre Santander) para resolver las contiendas litigiosas entre mercaderes se recogía en la «ley 1.ª título 2 libro 9 de la Novísima Recopilación» (AGS, CREI, leg. 2, 3, 2).

¹²⁵ Por ejemplo, en el expediente formado a partir de «las exposiciones de alfareros de Triana para que cesara el tributo que las fábricas de alfarería tienen sobre sí y a favor de la Parroquia de Santa María de Alcocer y Monasterios de San Miguel y Santa Clara» la falta de títulos y documentos concluyentes llevó a la sección a negar la exención del pago de derechos que solicitaban aquellos artesanos (AGS, CREI, leg. 25, 49).

¹²⁶ En estos términos se pronunciaba la sección de la Gobernación para fundar la enésima resolución gubernativa que pretendía que el obispo de Guadix procediera al pago al dueño de un huerto de una serie de gastos a los que estaba obligado su provisor en Baza: «se debe decir a S. M. que debe expedirse una Real Orden para que en el término improrrogable de 8 días quede hecho el pago al dueño del huerto con los fondos de las fábricas, sin dar lugar a ulteriores recursos ni dilaciones, avisando al Gobierno quedar realizado, y dando noticia al Obispo al que deberá decirse

ver al gobernador civil de Valencia, por más que fueran conocidos «los notables perjuicios» que ocasionaba el pago del diezmo del pescado por parte de los mercaderes de la costa de Denia al cabildo catedralicio de Valencia, la materia tratada era tan sensible que no convenía precipitarse declarando abolido esa suerte de derecho, aunque hubiera sido instituido en las Cortes de Monzón de 1289 por Jaime I y respondiera al mantenimiento de dos buques de defensa contra los moros que hacía siglos que no existían¹²⁷.

En el mismo sentido, la sección llegó a dejar sin efecto la provisión con la que el gobernador civil de Barcelona anuló la licencia que el obispo de Vich había dado a Juan Clará, un vecino de aquella localidad que había decidido abrir un mesón ajeno a los establecimientos de propios. La sección concluía que no había nada que hacer contra aquella licencia que permitía que un negocio se escapara de la esfera de control de la corporación local porque era «legítimo e indisputable el privilegio otorgado por el Rey D. Jaime 1.º en 1246 a la mitra de Vich»¹²⁸.

(3) De hecho, la sección de lo Interior o de la Gobernación solo se atrevió a desafiar abiertamente a las altas autoridades eclesiásticas cuando los derechos que eran motivo de controversia tocaban algunos de los ramos considerados esenciales para la construcción económica del aparato gubernativo del ministerio. Solo así cabe interpretar la resolución que el Consejo Real de España e Indias en sección de la Gobernación preparó mandando al «Muy Reverendo Arzobispo de Toledo» que cesara «inmediatamente» en la cobranza de los derechos de portazgos entre las villas de Aranda y Vacia-Madrid¹²⁹.

El ramo de caminos, con el voluminoso ramillete de derechos que llevaba aparejado, era al que preferentemente miraba el ministerio de la Gobernación para financiarse, y eso implicaba para la sección desplegar su argumentario administrativo en defensa de la pervivencia de unas contribuciones que materialmente presentaban los mismos reparos que otras muchas que había resuelto abolir:

«Es tan razonable la propuesta del Director general de caminos como repugnante el empeño de extender los fueros especiales al goce de preeminencias y privilegios inconexos que envuelven siempre el principio de favorecer o eximir de la regla general a los que se hallan más en posiciones de sujetarse a ella con perjuicio de los más pobres o tal vez más productores y laboriosos. Si la construcción y conservación de los caminos interesa a todas

que de entorpecer con gestiones iguales a las que ha practicado la ejecución de lo que se propone, se procederá a verificarla a costa de sus temporalidades» (AGI, Ultramar, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 29 de agosto de 1836; la cursiva es mía).

¹²⁷ El expediente se puede consultar en AGS, CREI, leg. 24, 10.

¹²⁸ Este expediente se puede consultar en AGI, Indiferente general, leg. 3132.

¹²⁹ La resolución dejaba, como no podía ser de otra manera, «a la dignidad Arzobispal el derecho a salvo para reclamar la indemnización correspondiente en el caso que deba cobrarse según las leyes» (AGI, Ultramar, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 22 de febrero de 1836).

las clases de la sociedad, si todas se aprovechan o pueden aprovecharse de ellos, cualquiera excepción que se pretenda introducir o mantener no puede haber razón alguna fundada que la justifique, y puesto que en Mallorca para llenar este objeto de utilidad pública se halla establecido el método que se expresa, parece arreglado que mientras subsista se sujeten a él todos sin distinciones odiosas e infundadas»¹³⁰.

Los argumentos de este tipo manejados por la sección se extendieron a otras vías de ingresos¹³¹, siendo tan comunes como los intentos que desde otros aparatos de la monarquía se hicieron por burlarlos¹³². Daba igual que hasta la propia sección de Hacienda del Consejo Real considerara «ridícula» la razón que fundamentaba alguno de los pagos que la Gobernación había heredado de su ministerio¹³³, o que las corporaciones alegaran las mayores fatigas para cumplir con los tributos¹³⁴, contribuir en los fondos que controlaba el nuevo ministerio era la «única» manera de sostener al Estado administrativo, y ante eso no había derecho «repugnante» que esgrimir.

¹³⁰ Este razonamiento en concreto lo extraigo de la memoria que Diego Medrano elaboró para sustentar el dictamen del Consejo Real de España e Indias en sección de lo Interior que puso final al expediente iniciado en Mallorca por varias corporaciones que buscaban que se les eximiera de «la carga establecida para el arreglo de caminos» (*AGS, CREI*, leg. 24, 57).

¹³¹ El principal argumento que utilizó Canga Argüelles para dar luz verde al «proyecto de nueva tarifa para los portes de la correspondencia de la Península, Baleares, Canarias y Costa de África» fue el de que «pagar los derechos a correos era sostener el Estado» (*AGS, CREI*, leg. 25, 6).

¹³² Hasta en tres ocasiones tuvo que atender el Consejo Real las reclamaciones que elevaba el Director general de Caminos sobre los intentos de exencionarse del pago de derechos de portazgo y barcaje que llevaban a cabo ministros del resguardo y otros funcionarios de la real Hacienda y de la jurisdicción militar: «El pago del que se trata no es una imposición voluntaria indefinida en su cantidad y aplicación, sino un arbitrio establecido para cubrir los gastos que ocasiona la conservación de los mismos puentes, barcas y caminos sobre lo cual no se puede conceder exención sin faltar a la justicia y sin comprometer los intereses del Gobierno. La franquicia que en esta parte solicita la Real Hacienda y la administración militar lleva consigo dificultades no pequeñas en su aplicación» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3133, 48; y *AGS, CREI*, leg. 8, 8).

¹³³ Así ocurrió en el caso del expediente que llegó al Consejo Real conteniendo la solicitud del ayuntamiento de Carmona de dejar de pagar el quindenio por la concesión de un privilegio real en el siglo xvii que le permitía mantener su jurisdicción intacta. La sección de Hacienda del Consejo Real consideraba que era ridículo pagar por una enajenación de jurisdicción y soberanía que en aquel momento ya no se podía sostener e informó que el ayuntamiento tenía derecho a dejar de pagar. Sin embargo y en la medida en la que esos derechos ingresaban en «importantes fondos del Estado» después de pasar por el control de las diputaciones provinciales, la sección concluyó que no se podía prescindir tan fácilmente de ellos sin que estas se pronunciaran sobre la cuestión (*AGS, CREI*, 8, 12).

¹³⁴ La respuesta que Medrano preparó para formar el dictamen sobre «la solicitud de los taberneros de la corte de que se les eximiera de los impuestos que pagaban al ayuntamiento y al Colegio de San Nicolás de Bari» fue la misma que González Arnao dio a la consulta del corregidor de Madrid sobre si debía seguir disponiendo de «los fondos de cuatro reales en @ de vino, aguardientes y licores»: todo lo que estuviera destinado a sustentar el ramo de la Gobernación del reino debía continuar funcionando tal y como estaba «en el día» (*AGS, CREI*, leg. 25, 4; y *AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 22 de agosto de 1836; respectivamente).

3.3 LA APLICACIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA NORMATIVA LOCAL Y PROVINCIAL

Con los reales decretos de ayuntamientos y diputaciones provinciales publicados, la ley de presupuestos de 1835 en funcionamiento y Juan Álvarez Mendizábal asentado en la presidencia del Consejo de Ministros, el volumen de negocios en los que el Consejo Real de España e Indias tuvo que dedicarse a aplicar la normativa y aclarar enredos relativos a su aplicación ascendió ostensiblemente. En realidad, habían sido también muchos los expedientes en los que se había condicionado una resolución definitiva a lo que se acabara concretando en algunas de esas normas, pero no fue hasta que las dos primeras se encontraron reglando la vida de las corporaciones locales y provinciales que la función jurisprudencial del consejo se concentró en afinar su aplicación¹³⁵.

Las dudas sobre cómo había que afrontar aquellos aspectos de la formación y desempeño de las renovadas corporaciones que no aparecían recogidos en los decretos empezaron a precipitarse a finales de 1835. Consecuentemente, los consejeros de la Gobernación se convirtieron en auténticos expertos en esa legislación que, con su ayuda, poco a poco dejaba de ser «de los pueblos» para convertirse en «administrativa»¹³⁶. De nuevo, el marco general de funcionamiento era de todo menos general y homogéneo: cada uno de los supuestos sobre los que el

¹³⁵ Sin ningún ánimo de exhaustividad, se puede formar aquí una lista con algunos de esos expedientes que tuvieron que esperar para resolverse a que el Consejo Real fijara su postura en los proyectos de ley de ayuntamientos y diputaciones provinciales. De ese tipo fueron el que se inició cuando el gobernador civil de Almería reclamó para sí la facultad de nombrar a los alcaldes de barrio (*AGS, CREI*, leg. 24, 7), la consulta del gobernador civil de Guadalajara «sobre si la elección de los ayuntamientos pedáneos correspondía a él o a los jueces de partido» (*AGS, CREI*, leg. 24, 36), o las dos solicitudes de los marqueses de Bélgida y Cadimo para poder nombrar tenientes de los oficios de veinticuatro y alférez mayor del ayuntamiento de Jaén (*AGS, CREI*, leg. 24, 61 y 62, respectivamente); pero también el que en esa misma provincia se inició con la solicitud del pueblo de Orcea «para que fuera abolido el privilegio que tenía la villa de Segura de nombrar a los individuos de su ayuntamiento» (*AGS, CREI*, leg. 24, 63), el que lo hizo con la petición del gobernador civil de Logroño para que se aprobara un «proyecto para el régimen y administración de los establecimientos de beneficencia de su provincia» (*AGS, CREI*, leg. 24, 71), o el que pedía reformar el reglamento de alcaldes de barrio de Madrid (*AGS, CREI*, leg. 25, 14).

¹³⁶ El proceso de transición fue lento, sinuoso y, ni que decir tiene, quedó muy lejos de verse concluido cuando la sección de la Gobernación cayó junto con el resto del Consejo Real en septiembre de 1836. Así las cosas, las mismas diputaciones provinciales que, según el dictamen elaborado por Canga Argüelles para resolver una consulta de la diputación provincial de Huelva, eran junto a los ayuntamientos «los cuerpos colegiados que componían la administración del Estado» aparecían en otros dictámenes como menores que solo podrían corregir su conducta sabiendo del «disgusto y desagrado de la Reina Madre». La primera expresión proviene del expediente elevado por el gobernador civil de Huelva preguntando si «los individuos de las diputaciones provinciales podían abstenerse de votar en algunos negocios» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3135, 14); y la segunda del expediente elevado por el gobernador civil de Teruel trasladando problemas en la elección del ayuntamiento de Albarracín (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesiones del 23 de marzo y 18 de abril de 1836).

Consejo Real tenía que pronunciarse hundía sus raíces en una situación conflictiva que requería, siempre en primera instancia, una respuesta particularizada.

En función de la importancia que revelara el conflicto en cuestión, lo susceptible que fuera de reproducirse ese problema en otras latitudes y lo laborioso que hubiera sido el proceso doctrinal desarrollado por la sección, la solución propuesta podía tornarse o no en una resolución gubernativa que pasaba a completar así el difuso plano normativo por el que se movían los dos reales decretos de julio y septiembre de 1835. La colección legislativa de 1836 ofrecería diversos ejemplos de esto que digo. Así, por ejemplo, en negocios como el que se inició por las dudas de los gobernadores civiles de Toledo, Sevilla, Valladolid y Salamanca «sobre el método que habría que seguir para reemplazar las vacantes en los ayuntamientos»¹³⁷, o el que provocaron las exposiciones de los jefes de las provincias de Sevilla, Córdoba y Coruña preguntándose quién debía desempeñar las funciones de los procuradores del común en sus ausencias o enfermedades¹³⁸, los muchos expedientes elevados acabaron encontrando su resolución conjunta en unas reales órdenes que a partir de entonces pasaban a integrar el acervo normativo del que las autoridades tiraban, a veces también el propio consejo, para solucionar sus conflictos¹³⁹.

¹³⁷ El dictamen de la sección de 23 de febrero de 1836 acordaba: «que se está en el caso de informar a S. M. que de igual modo que en las vacantes de Procuradores a Cortes, dimanen de *cualesquiera causa*, se procede a la elección popular del sucesor, se verifique también con las de regidores, alcaldes y tenientes que ocurran, cesando por consiguiente los Gobernadores civiles en la prerrogativa que hasta aquí ejercieron» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3135).

¹³⁸ La sección acordó que fuera el agente municipal más moderno el que sustituyera al procurador del común «porque en el Real Decreto de ayuntamientos en el orden de los individuos de la corporación aparece el último después de los Regidores en el orden categórico, de lo cual parece natural inferir que el último Regidor debe hacer sus veces» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 24 de febrero de 1836).

¹³⁹ La resolución del primero de los negocios acabó integrando la real orden de 14 de marzo de 1836 que comenzaba: «S. M. se ha servido resolver, conformándose con el parecer del Consejo Real de España e Indias [...]» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3135). La resolución del segundo dio lugar a la real orden de 4 de abril de 1836 (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 13 de abril de 1836). Y aunque las dos fueron utilizadas por el Consejo Real en numerosas ocasiones para formar nuevos dictámenes, fue la primera la que se convirtió en una de las resoluciones de cabecera de la sección de la Gobernación junto con los reales decretos de ayuntamientos y diputaciones provinciales. Entre otras muchas ocasiones, esta fue la normativa utilizada para solucionar la consulta que el gobernador civil de Granada elevó el 7 de mayo para que se declarara si lo dispuesto en esa circular también era aplicable «a los ayuntamientos que no fueran formados por elección popular a causa de haberse abstenido de votar la mayoría de electores» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 18 de junio de 1836). Pero también para solucionar otras controversias que involucraron al ayuntamiento de Sevilla y al de la Muy Humilde Villa de Madrid, o las dudas que planteó el gobernador civil de Alicante «sobre el reemplazo de varios concejales en Orihuela»: «1.º Que no debe hacerse novedad en el nombramiento que hizo aquel jefe en D. Juan José Novato y D. José Soler para reemplazar las dos vacantes de regidores de aquella ciudad, respecto a que no desmerecen sus opiniones la aprobación del pueblo. 2.º Que siendo incompatible el desempeño de teniente de Alcalde con el de Promotor

La resolución gubernativa dada a muchos de esos expedientes que planteaban problemas de aplicación de la normativa municipal y provincial fue lo que convirtió al Consejo Real de España e Indias en una suprema corporación de referencia que recordaba en su actuación, aunque de forma vaga, al Consejo de Estado gaditano. En este mismo sentido, la sección de la Gobernación del Consejo Real también conocía de otros muchos expedientes que planteaban problemas tan particulares que sus soluciones –casi por naturaleza– no iban a tornarse en generales. Ese era el caso de las solicitudes de reuniones de vecinos que solicitaban la exención del cumplimiento de ciertos requisitos fijados por el decreto de ayuntamientos para poderse constituir en uno¹⁴⁰, o el de aquellos otros que cumpliendo con todos buscaban la confirmación real que solo llegaría después de que el Consejo Real consultara la cuestión favorablemente¹⁴¹. Pero también el de aquellos interesados que buscaban la alteración concreta de su situación dentro de las corporaciones a través de solicitudes que raramente eran atendidas¹⁴².

En otras ocasiones, el Consejo Real de España e Indias se pronunciaba sobre las decisiones tomadas por unas autoridades o corporaciones que se habían adelantado así a subsanar la laguna o resolver el conflicto y, por tanto, solo buscaban una suerte de convalidación –o censura– de lo actuado. En realidad, era el nulo desarrollo de un sistema «administrativo» con el que el Consejo Real pudiera exigir responsabilidades a ese cuerpo o autoridad que actuaba a su suerte lo que hacía que eso de resolver convalidando o anulando ocupara muchas sesiones al

Fiscal, cuyo nombramiento ha obtenido D. Domingo Pacheco y Serrato, se declare vacante dicho cargo de teniente de Alcalde y se proceda a nueva elección según la *Real Orden de 14 de marzo de 1836* (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 22 de junio de 1836; la cursiva es mía).

¹⁴⁰ El 11 de mayo de 1836 llegaron a la sección de la Gobernación dos expedientes que tenían la exposición de dos «ayuntamientos» que querían constituirse en corporaciones municipales en conformidad con el decreto de ayuntamientos de julio de 1835. El Consejo Real resolvió que, aunque tuvieran menos de 100 habitantes, como los informes de los ayuntamientos vecinos y del gobernador civil eran favorables aquello era algo que «S. M. podía dispensar» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación).

¹⁴¹ Este fue el caso de la solicitud de los pueblos de Granjuela, Esparragosa, Blázquez y Prados que elevó el gobernador civil de Córdoba en agosto de 1836, o el de Trasierra que había elevado el gobernador civil de Badajoz en abril. En todos los casos, el Consejo Real, comprobando que tenían «la población indicada en el real decreto de ayuntamientos», «que se habían seguido los trámites del artículo 3.º» y que contaban todas las solicitudes con el apoyo de los respectivos gobernadores civiles y diputaciones provinciales, concluía que parecía «justo que se aprobara su pretensión y S. M. accediera a lo que solicitaban» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación).

¹⁴² De este tipo fueron los expedientes que iniciaron Bonifacio Gil de Mazo y José Mora para que se le declarara al primero incompatible el cargo de regidor con el de oficial 2.º de la secretaría de la diputación provincial de Logroño y al segundo se le reemplazara en el cargo de alcalde de Vejer de la Frontera por estar nombrado para la diputación provincial (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesiones del 25 y 30 de abril de 1836, respectivamente).

consejo¹⁴³. Como ocurría con las resoluciones en las que la propuesta corría a cargo de uno de los consejeros de la Gobernación, el dictamen que convalidaba o anulaba esa práctica aplicada en hueco de legislación podía publicarse y circularse siempre que conviniera fomentarla o evitarla en otras provincias¹⁴⁴. Así ocurrió, por ejemplo, cuando el consejo aprobó lo llevado a cabo por el gobernador civil de Santander autorizando «a los ayuntamientos para que en los pueblos sin concejales residentes se nombraran bajo su responsabilidad un Alcalde de ordenanzas para el gobierno local del vecindario»: el dictamen de la sección acabó configurando la real orden del 24 de marzo de 1836 que mandó hacer eso mismo en el resto de provincias¹⁴⁵. Un ejemplo de lo contrario, es decir, de un dictamen que resolvió anular lo actuado por el gobernador civil y afearle su conducta, tuvo lugar cuando el jefe administrativo de La Coruña suspendió al ayuntamiento de esa capital «sin sustentarse en las leyes vigentes y sin justas causas». Así resolvió el Consejo Real de España e Indias en sección de la Gobernación el expediente en cuestión:

«Que por orden reservada deberá manifestarse al Gobernador civil haber sido del Real desagrado el modo poco prudente y acertado con que se condujo en este negocio, no menos que el *prescindimiento* con que ha obrado no efectuando lo que para semejantes casos se previene en el Real Decreto de Ayuntamientos y en el de Diputaciones provinciales y que S. M. espera se maneje en lo sucesivo con más circunspección sin comprometer su autoridad en lances que se cortan provechosamente con los medios prudentes y conciliatorios, y sobre todo con una estricta conformidad a lo que las leyes disponen, debiendo tener entendido que en los casos que ocurran y que no estén prevenidos en la ley, a su autoridad solo toca hacerlos presentes a S. M. para su decisión en vez de tomarla por sí propio sin este requisito, como lo hizo cuando cumplió al Ayuntamiento la jurisdicción que

¹⁴³ Lo hecho por el gobernador civil y la diputación de Alicante, por ejemplo, en un caso de empate en las elecciones de diputados provinciales conllevó que el Consejo Real informara su expediente resolviendo «que la conducta en esta ocurrencia de aquel Gobernador y de la Diputación provincial debía aprobarse y manifestárseles el aprecio de S. M. por la prudencia y tino con que se habían manejado» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 24 de febrero de 1836).

¹⁴⁴ El expediente formado por la solicitud del gobernador civil de Sevilla de aprobación de una medida adoptada por el ayuntamiento de la capital sobre el auxilio que los regidores debían prestar a los procuradores del común mereció el visto bueno de la sección y conllevó que se circulara a «las ciudades populosas como Madrid, Barcelona y Valencia que no era necesario más que un procurador por ayuntamiento» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 2 de marzo de 1836).

¹⁴⁵ El gobernador civil se había apoyado, según la sección, «en el artículo 5.º título 1.º del real decreto de ayuntamientos que comprendía la posibilidad de nombrar tenientes en aquellas parroquias o pueblos rurales donde fuera difícil la comunicación con el pueblo principal», y por eso su actuación merecía la convalidación que pronto se tornó en real orden (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesiones del 29 de febrero y 13 de abril de 1836).

la ley le negaba, fundándose para ello en un principio erróneo y cuya aplicación pudiera ocasionar graves daños»¹⁴⁶.

Tampoco faltaron las ocasiones en las que el consejo se limitó a aplicar, con cierto sentido común, lo dispuesto en una normativa que conocía ya con tanta soltura como para poder resolver muchos de esos negocios sin necesidad de extender un dictamen previo¹⁴⁷. Para entonces se había andado más de la mitad de aquel año de 1836, y solo la revolución que trajo consigo la restauración de la Constitución de 1812 y su régimen provincial y local separó al Consejo Real de España e Indias de consagrar una jurisprudencia que cada vez se encontraba más

¹⁴⁶ *AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 13 de abril de 1836. En realidad, muchos son los ejemplos de este tipo que pueden ser traídos aquí, aunque quizá ninguno tan revelador como el de la resolución que puso fin al expediente que había iniciado un gobernador civil «para que se declarara si la diputación provincial tenía que permanecer reunida o disolverse una vez estuvieran ya formadas las listas de electores». Como la diputación de su provincia había desatendido su mandato de que permaneciera reunida, la controversia llegó al Consejo Real que no tuvo ningún reparo en calificar la actuación de la diputación de «poco cuerda y respetuosa hacia el Jefe de la Autoridad Real», y, por eso, «se les tenía que hacer entender y manifestarles (a los diputados provinciales) que en lo sucesivo se esperaba que procurarán guardar la armonía expresada, en cuya observancia se interesaba el decoro y respeto de la corporación a que correspondían» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 30 de julio de 1836). Otros expedientes, como el que recogía el enfrentamiento que protagonizaron el gobernador civil de Alicante y el ayuntamiento de Elche a cuenta de determinar quién debía nombrar a los alcaldes rurales de esa corporación, se resolvieron simplemente mandando anular lo dispuesto por el agente del ministerio: «1.º Que los Tenientes de alcalde rural son autoridades auxiliares, su nombramiento corresponde al Alcalde en unión con el Ayuntamiento y con conocimiento de Gobernador civil. 2.º Que no se puede proceder a la suspensión o revocación de los Alcaldes rurales sin causa reconocida por el ayuntamiento y aprobada por el Gobernador Civil. 3.º Que no habiendo el Ayuntamiento de Elche quebrantado ley alguna, pues que en el Decreto de Ayuntamientos nada se habla de lo que aquel Jefe tomó por base de una providencia, no procedió la imposición de la multa, que deberá levantarseles» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 30 de julio de 1836).

¹⁴⁷ Este fue el caso del expediente elevado por el gobernador civil de Huelva consistente en una consulta sobre cómo reemplazar una vacante que ocurrió en el ayuntamiento de Cartaya cuando ninguno de los candidatos cumplía con el requisito de saber leer y escribir, y, además, eran deudores de fondos públicos. La sección se limitó a aplicar el real decreto provisional de ayuntamientos recordando que «lo de no saber leer ni escribir no era impedimento (según esa misma «ley provisional») hasta 1840 y si eran deudores de 1.ª clase también podían adquirir la condición de individuos de ayuntamiento». Con todo, llegado el caso, y como indicaba el real decreto, siempre se podrían llevar a cabo unas «nuevas elecciones populares como en las vacantes a procuradores a cortes» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3135, 9, 1). Solución parecida y de aplicación similar se dio también para poner fin al expediente elevado por el mismo gobernador civil cuando se cuestionaba «si los procesados criminalmente podrían tener voto activo en la elección de ayuntamientos»: «En el artículo 17 del título 4.º del real decreto para la creación de aquellas corporaciones nada se dice del voto activo, pero se excluyen a aquellos del voto pasivo. Como el ejercicio de ambas facultades se apoya en el goce de los derechos políticos es evidente que no puede ejercerlas el que no estuviese en el pleno de estos derechos; los que suspendidos por la formación de causa criminal se deduce que los procesados criminalmente deben quedar privados por esta razón del voto activo» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3135, 9, 2).

asentada¹⁴⁸. A la pequeña transición que lo llevó a ocupar provisionalmente el espacio y las funciones del Consejo de Estado constitucional se atenderá en el último apartado de este capítulo. Antes, en el penúltimo, se va a analizar la vía que convirtió al Consejo Real de España e Indias en el primer «Tribunal Administrativo» que conoció aquel Estado liberal que no hacía más que dar sus primeros pasos.

4. JURISDICCIONES PRIVATIVAS Y TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS: EL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS EN LA PREHISTORIA DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Si un negocio de entre los muchos que pasaron por la sección de la Gobernación del Consejo Real de España e Indias se ha tomado por paradigmático a la hora de historiar el proceso de formación de la jurisdicción administrativa en España ese sin duda fue el que acabó resuelto en la real orden de 12 de marzo de 1836¹⁴⁹. El expediente en cuestión tenía por objetivo fijar el futuro del

¹⁴⁸ Permite formarse una buena idea de esto que digo el dictamen completo que la sección dio a la consulta del gobernador civil de Huelva sobre «si podría ser excluido de la Diputación Provincial el individuo a quien se pruebe no tener los requisitos legales», y que no llegó a transformarse en resolución general por la vuelta de la Constitución de 1812: «El derecho a reclamar sobre la nulidad de la elección debe limitarse al tiempo que precede al examen de las actas, que se verifica por las Diputaciones, según previene el artículo 16 del Real Decreto para el establecimiento provisional de las mismas; porque de lo contrario se ofrecería el inconveniente de hacer algunas veces interminables las elecciones, alimentando la caviliosidad de los díscolos, que por motivos personales se propusiesen entorpecerlas o dilatarlas. Pero si la reclamación versa sobre la falta de cualquiera de las calidades requeridas para la admisión, ya sea por ocultación de alguna tacha legal, por falsificación, o inexactitud de los documentos justificativos o ya por ligereza de la Diputación; este recurso es admisible en todo tiempo y debe resolverse conforme a lo que resulte, pues sería absurdo que los delitos cometidos contra la ley o las faltas en su ejecución sirviesen para no cumplirla o quebrantarla. Pocos serán los casos que ocurran de esta especie, porque ni es probable que las Diputaciones falten con frecuencia a sus deberes, ni será tampoco muy común que en su pequeño círculo desconozcan las calidades de los elegidos, en términos que cualquiera de ellos halle proporción de conseguir tales sorpresas por medio de ocultaciones o falsificaciones; pero basta que sea posible para que por punto general se prevenga lo que deba hacerse en tales casos y en consecuencia opina el Consejo que deben adoptarse las reglas siguientes: 1.º Todo recurso de nulidad de elecciones de Diputados provinciales por vicios o defectos sustanciales que se supongan cometidos en ellas debe presentarse a la Diputación con anterioridad al día en que conforme al artículo 16 del Real Decreto de establecimiento provisional de las corporaciones de esta clase se haya de verificar el examen de las actas de elección y calidades de los elegidos para que se tengan presente al tiempo de la admisión o exclusión de los mismos, pero pasado dicho término no se admitirá reclamación alguna en este sentido. 2.º Los recursos sobre tachas legales de los elegidos, al tiempo de su elección o de su admisión se recibirán para el ejercicio de su cargo por las diputaciones provinciales tanto para el examen prescrito en el indicado artículo 16 como posteriormente y previa la instrucción que contemplan oportuna, o los desestimarán como infundados o resolverán la exclusión del elegido o admitido, llamándose al suplente en su reemplazo» (*AGI, Indiferente general*, leg. 3135, 13; y *AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesiones del 7 y 13 de agosto de 1836).

¹⁴⁹ MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «De la pluralidad de fueros al fuero de la administración», cit., pp. 232 y 233.

juzgado privativo de los dos ramos más ricos de cuantos dependían del ministerio de la Gobernación, el de Correos y el de Caminos, y precisamente este mismo hecho era el que da hoy la mejor pista para encontrar las razones que al final decidieron al gobierno a optar por su pervivencia:

«convencida [...] la augusta Reina Gobernadora [...] de los graves perjuicios que la prematura extinción del expresado tribunal acarrearía en la actualidad a entrambos ramos, ora por los entorpecimientos que a cada instante encontrarían en su marcha, ora por la paralización que ya se nota en muchos de sus negocios, ora en fin por el considerable aumento de gastos que resultaría llevando estos negocios ante los tribunales ordinarios, como ya se experimentó en otra época, se ha servido S. M. resolver que continúen interinamente el juzgado privativo de correos y caminos y su junta de apelaciones»¹⁵⁰.

No tan curiosamente, en aquella ocasión el gobierno no se conformó con lo defendido en la sección que se había caracterizado por promover las bondades de la «ciencia de la administración». Para el Consejo Real en sección de la Gobernación ya había llegado el momento de que «cesara el juzgado y junta de apelaciones de Correos, Caminos e Imprenta Real», que debía ser sustituido por una «Junta Superior» –formada por los «jefes de administración»–, que, a su vez, debía conocer «exclusivamente» de lo «contencioso-administrativo»: un confuso conglomerado de negocios que, sobre todo, tenían que ver con el fuero personal de los empleados y la disciplina de las dependencias administrativas¹⁵¹.

Así las cosas, y lejos de esa idea de conciliación entre los derechos de los individuos y los intereses de la administración que cuadraba tan mal en aquel contexto, al menos en el plano teórico, lo que venían a solucionar los primeros tribunales administrativos que se conseguían dibujar eran los conflictos relacionados con la construcción de la «dimensión personal» de unos aparatos estatales

¹⁵⁰ La famosísima «real orden mandando que por ahora subsista el juzgado privativo de correos de 12 de marzo de 1836» se hizo célebre entre la historiografía administrativista por un arranque que, en realidad, poco tenía que ver con el grueso del expediente que la ocasionó: «Mientras no se establezca en España un sistema general de tribunales administrativos que al paso que ofrezcan al interés individual la suficiente garantía en sus litigios con los intereses comunes de la sociedad, dejen a la administración toda la libertad de acción que ha menester para cumplir debidamente con los objetos de su instituto, no es posible destruir del todo ciertos juzgados privativos que suplen, aunque de un modo imperfecto, a aquellos» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, p. 148). Por su lado, sobre la gran distancia que separaba a lo que sería la nueva jurisdicción administrativa de esas herramientas que tanto abundaron a finales del antiguo régimen se ha pronunciado Luca Mannori en diversas ocasiones (entre otros, «Justicia y Administración entre Antiguo y nuevo Régimen», cit.).

¹⁵¹ El expediente que dio origen a la consulta del Consejo Real y a la resolución del ministerio fue remitido a informe del primero por el segundo con real orden del 24 de octubre de 1835. Lo resuelto por el consejo se puede consultar en las actas del Consejo Real, más concretamente en la sesión del día 11 de enero de 1836 (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas del consejo pleno).

que, por cierto, poco o nada tenían en común con la esfera del gobierno político-económico de los pueblos. Era la real Hacienda la que se había adelantado, a finales de la década de los veinte, a configurar un sistema de ordenación y homogeneización de empleados que desde el principio se situó en la base de una reforma que acabaría afectando a todos los ramos de la monarquía¹⁵². La estructuración en clases de empleados activos que introdujo el real decreto de 7 de febrero de 1827 y la consolidación de reglas generales para los pasivos que realizó el real decreto de 3 de abril de 1828 solo fueron parcialmente modificadas por la ley de presupuestos aprobada por las Cortes en 1835. Para entonces, el Consejo Real de España e Indias en secciones de Hacienda y Gobernación ya era la principal corporación ocupada en la construcción de esa faceta «personal» de la administración constituido en tribunal administrativo¹⁵³. Antes de eso, y funcionando todavía como ese apéndice consultivo que sustentaba las reales resoluciones, el Consejo Real se encargó de extender la dinámica centrífuga que, partía de la Hacienda adaptando la normativa general a muchos de los casos particulares que se fue encontrando.

4.1 *La configuración consultiva del empleado de la administración civil*

Los reales decretos de finales de la década de los 20 y la ley de presupuestos de 1835 entregaron al Consejo Real un modelo de empleado de la real Hacienda bien definido y listo para exportarse al resto de los ramos del gobierno. El dependiente paradigmático era aquel que había encontrado su destino en virtud de un real nombramiento —o designado por las Cortes, añadía la ley de presupuestos—, y la mayoría de los conflictos que dentro del ramo de la Hacienda se generaron tenían que ver con determinar hasta qué punto se cumplía esa circunstancia¹⁵⁴.

¹⁵² Es Jean-Philippe Luis quien mejor ha resaltado el papel constitutivo que desempeñó el ministerio de Hacienda encabezado por Ballesteros en el nacimiento de una «administración de empleados» por lo demás muy poco rompedora con el estado de cosas tradicional (*L'utopie réactionnaire...*, cit., pp. 259-283).

¹⁵³ *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XII, Madrid, 1828; *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XIII, Madrid, 1829, pp. 69-76; y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 180-243, respectivamente.

¹⁵⁴ De ese tipo fue el expediente particular que llegó al Consejo Real el 11 de enero de 1836 y se había iniciado con las reclamaciones de Manuel Eugenio, José Skerret y Francisco Gómez para que se declarara que sus empleos daban derecho a jubilación por ser de real nombramiento: «La sección no puede menos de convenir con la Dirección de Rentas en que los empleados de que se trata tienen la necesaria aptitud legal para obtener su jubilación en concepto de tales. Para ello se funda en que por el artículo 2.º del Reglamento dado a las Fábricas de Guadalajara en 28 de Abril de 1776 se concedió a los Directores entre otras facultades la de proponer a S. M. personas idóneas para los empleos marcados en otro reglamento de la misma fecha y la de proveer por sí las no comprendidas en el mismo, poniéndolas en posesión con los sueldos correspondientes. Los empleados nombrados en virtud de esta delegación no podían menos de ser mirados como de Real nombramiento, y así se han considerado en efecto en los casos que han ocurrido» (*AGI, Ultramar*, leg. 797, ff. 18 y 19). En el mismo sentido, «las consultas en que el consejo había tenido que dar

De similar naturaleza, aunque algo más arduos y abundantes, fueron los esfuerzos que el Consejo Real en secciones reunidas de Hacienda y Gobernación tuvo que dedicar a modelar las estructuras «funcionariales» de otros aparatos ministeriales para adaptarlas a la fisonomía de derechos que se había consagrado en la Hacienda. No fue sino por declaración expresa del Consejo Real que los gobernadores civiles y todos los empleados de sus oficinas entraron a disfrutar de derechos que eran mirados «como pruebas del decoro de los destinos» y conformaban «alicientes que daban eficacia a los empleados»¹⁵⁵.

En realidad, y esto también se encargó de dejarlo claro el Consejo Real en sección de Hacienda, en ningún caso se pretendía la homogeneización total de los dependientes de todos los ramos. No era casualidad que la ordenación de oficiales que había funcionado como punta de lanza en la reforma administrativa hubiera sido la de Hacienda, y tampoco lo era que además se hubiera aparatado de esa homogeneización al aparato militar. La «quimérica igualdad que con tanto ahínco buscaban», en opinión de la sección de Hacienda, desde ramos económicamente menos favorecidos como el de la Gobernación se encontraría siempre «con la verdad de los hechos y la verdad de los tiempos», que impedía «una perfecta igualación y simultaneidad en el pago de las obligaciones del Estado». Dicho de otra forma, era «imposible» cubrir a la vez «todas las atenciones públicas porque no todas eran de «igual urgencia» ya que a nadie se le ocurriría atrasar

su dictamen» se volvieron tan repetidas que la sección llegó a resolver por punto general que «hasta tanto que por el Real Decreto de 7 de febrero de 1827 se fijaron las clases de todos los empleados de hacienda, debían ser considerados como tales los de aquellos establecimientos cuyos Jefes hubiesen obtenido del Gobierno la competente delegación para nombrarlos». Muchos ejemplos como el «de 27 de diciembre de 1833 declarando como de Real nombramiento a los empleados del crédito público; y el que concedió la misma categoría a los empleados de la extinguida Inquisición elegidos por el Inquisidor general en virtud de las facultades que para ello tenía» ayudaron a la sección a concluir que «había quedado demostrado que los empleos conferidos en virtud de delegación competente debían ser considerados siempre como de Real nombramiento» (*AGI, Ultramar*, leg. 797, ff. 29-32).

¹⁵⁵ En *AGS, CREI*, leg. 25, 27, se encuentra el expediente que llevó al Consejo Real a interpretar sobre los diferentes decretos dados a los subdelegados de Fomento y gobernadores provinciales que estos por su condición de jefes de real nombramiento –y con delegación de nombramiento también real– tenían derechos muy parejos a los de los empleados de la real Hacienda. El derecho a monte pío de los empleados de los gobiernos civiles también fue algo resuelto por el Consejo Real en secciones reunidas de Hacienda y Gobernación, pero en aquella ocasión partió de la solicitud particular de los empleados del gobierno civil de Soria (*AGS, CREI*, leg. 25, 56). Aun así, la adquisición de unos mismos derechos por parte de unos empleados tan alejados al organigrama de la Hacienda como eran los gobernadores civiles requirió de nuevos pronunciamientos, en muchos de los casos, también particularizados. De esa forma resolvió Diego Medrano la solicitud del gobernador civil de La Coruña, Ventura Córdoba. Según el decano de la sección de la Gobernación, tenía declarado el Consejo que «estaba implícito en la real orden de 22 de septiembre de 1835 (entre otras) que los Gobernadores civiles y empleados de sus secretarías de Real nombramiento gozaban de todos los derechos y ventajas que disfrutaban los que servían en otros ramos de la administración pública» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 20 de febrero de 1836).

el sueldo de «los beneméritos ciudadanos que se dedicaban a la defensa del Estado» o, menos todavía, nadie podría privar de esa suerte de derechos diferenciados a aquellos empleados que por estar encargados de la administración y recaudación de las rentas tendrían en sus manos hacerlas desaparecer o reducir-las muy significativamente en casos de necesidad¹⁵⁶.

En consecuencia, la pretensión de dotar de unidad a los empleos administrativos que tuteló el Consejo Real se agotaba, por decirlo así, en el común punto «de acceso» y «de salida» de la precaria función pública que sí se quería para todos los dependientes del gobierno. Con la teoría del «real nombramiento» o del «nombramiento de las Cortes» se había tratado de homogeneizar a todos los oficiales de todos los ramos dotándolos de unos mismos derechos «de salida» –o de incorporación a la clase de pasivos–, y la mayoría de los problemas que aparecieron con respecto a esto último entroncaban con la tradicional naturaleza jurisdiccional del orden político. El real decreto de 3 de abril de 1828, en primer lugar, y las «disposiciones generales acerca de clases pasivas» de la ley de presupuestos de 1835, tras él, habían tratado de moldear un régimen unitario de acceso a la condición de jubilado y cesante de todos los empleados de la «administración civil» atendiendo a una multitud de supuestos, pero la construcción rápidamente reveló tener un punto delicado relacionado con la forma en que era legítimo expulsar del entramado a un oficial que había contado en su momento con la confianza del monarca. La cuestión aparecía regulada en el artículo 18 de esas disposiciones generales de los presupuestos, y lo conflictivo del asunto hizo que en seguida el Consejo Real recibiera reclamaciones al respecto:

«A los cesantes que lo sean por separación del destino que desempeñaban, se les abonará la cuarta parte del sueldo si cuentan quince años de

¹⁵⁶ «A tan poderosas consideraciones viene a reunirse otra no menos fuerte y que se deriva de la naturaleza del corazón humano. ¿Cómo se pretende reducir al penoso trance de carecer de sus penosos sueldos a los empleados en las oficinas de recaudación? ¿Cómo esperan que resistan a la tentación o más bien a las continuas ocasiones que se les presentan de remediar sus padecimientos aprovechándose de sus destinos? Bien puede exigirse en teoría semejante la negación de sí mismos y de sus familias, puede respetarse que la Patria reclama estos y otros sacrificios, y que es deber de sus servidores el hacerlos. Pero la razón y la experiencia enseñan que no son héroes sino hombres sujetos a todas las debilidades y miserias de la condición humana y que por lo tanto no es cordura poner su virtud a tan dura prueba. Hay más. Aun cuando cerrando los ojos a todo se quisiera correr riesgos reales, efectivos. ¿Se establecería por ventura la costosa igualdad que se pretende? La sección no vacila en contestar con una absoluta negativa. Todos los individuos que la componen han adquirido en sus dilatadas carreras pruebas incontrastables de que es imposible que los empleados dejen de percibir puntualmente sus escasos haberes. No les serán satisfechos legalmente, los pagos no aparecerán en los Estados, pero se harán por medio de recibos interinos o de otro modo cualquiera, y quedará indudablemente desobedecida la ley y frustrado su objeto. La sección así lo cree, porque sabe que no hay Jefe que pueda ser insensible a las necesidades verdaderas de sus subalternos; que no conozca los graves inconvenientes que pueden resultar de que no sean remediadas, y que no crea hacer un bien a los interesados y al servicio remediándolas» (*AGI, Ultramar*, leg. 797, ff. 88-95).

servicio, y la mitad si pasan de veinte. *Pero los que fueron destituidos por causa probada, ni tendrán derecho a parte alguna del sueldo, ni a ser reemplazados*»¹⁵⁷.

Las secciones reunidas dudaban sobre el sentido que cabía darle a la expresión «causa probada», lo que se unía a lo difícil que resultaba imaginar en aquella cultura jurisdiccional una pérdida o posible vulneración de derechos sin que ningún tribunal se pronunciara¹⁵⁸. Tras una serie de dictámenes en los que el Consejo Real intentó sostener en vano que «para la separación absoluta de un empleado no se necesitaban actos judiciales» y bastaban «para la prueba de la causa o motivo los medios gubernativos severos y prudentes», la solución parcial que el gobierno acertó a darle a un tema tan conflictivo vino a transformar a aquella corporación en el primer «Tribunal Administrativo» que conocería la monarquía¹⁵⁹.

4.2 *El Consejo Real de España e Indias como primer Tribunal Administrativo del Estado liberal*

Lejos de surgir para enjuiciar actuaciones de los agentes gubernativos en el desempeño de sus cargos en el ramo de la Gobernación, o para servir de equilibrio entre unos intereses particulares y otros comunes o generales todavía muy poco definidos, la primera ocasión en la que un colegio recibió el apelativo de «administrativo» este no cualificaba nada que tuviera que ver con un nuevo espacio material de actuación del Estado. El «tribunal de administración» que erigió la real orden de 16 de junio –y perfeccionó la de 30 de julio de 1836– venía a rellenar, con una solución extrañamente gubernativa o «administrativa», el vacío que provocaba en la normativa la lógica tradicional de gobierno jurisdiccio-

¹⁵⁷ «Real decreto sancionando S. M. la ley aprobada en Cortes que contiene el presupuesto general de los gastos del Estado» en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, p. 238, la cursiva es mía.

¹⁵⁸ Pocos meses antes, en febrero de 1836, el consejo ya había entendido resuelta a favor del control de los tribunales ordinarios, por ejemplo, la problemática del enjuiciamiento de los gobernadores civiles en el ejercicio de su cargo que en ocasiones anteriores (*vid. supra* Cap. VI, 3.1.2, pp. 274-277) no tenía nada claro cómo vehicular. El expediente fue impulsado por el gobernador civil de Cuenca solicitando que «se declarase que los tribunales de justicia no podían calificar las atribuciones administrativas de los Gobernadores civiles ni imponerles penas por ellas». Nada más lejos de esta solicitud, el consejo acabó resolviendo «que la cuestión que se versaba en ese expediente estaba resuelta por el reglamento provisional para la administración de justicia, puesto que entre las facultades designadas al Supremo Tribunal de España e Indias por su artículo 90, se hallaba la de conocer de las causas criminales que se formasen a los Gobernadores civiles por culpas o delitos cometidos en el ejercicio de su cargo» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 13 de febrero de 1836).

¹⁵⁹ Las expresiones son extraídas de expedientes como el que iniciaron «Bartolomé Luna y otros empleados separados de diversas dependencias» reclamando su derecho a ser clasificados (*AGI, Ultramar*, leg. 797, ff. 55- 58).

nal. A los ministros de los diferentes ramos se le acumulaban las reclamaciones de empleados de real nombramiento separados sin que mediara pronunciamiento de tribunal alguno, y la experiencia de los magistrados que conformaban el Consejo Real se presentó idónea para formar un tribunal con ellos que insuflara vigor a las decisiones del gobierno de la única manera que cabía en aquel mundo.

La primera de las reales órdenes mencionadas convirtió al Consejo Real en una suerte de «tribunal de administración» *ad hoc* que debía decidir sobre la forma en que quedaban vinculados los empleados al gobierno «instruyendo gubernativamente con toda la ilustración y amplitud que fuera necesaria para aclarar la verdad»¹⁶⁰. El proceso que debía seguir el expediente una vez que, separado el empleado de su destino, el consejo tenía que decidir su futuro quedaba tan escasamente pautado en esta norma que, poco tiempo después, una nueva orden vino a «uniformar la marcha de todas las secciones» a partir de unas reglas mucho más minuciosas¹⁶¹.

En efecto, el procedimiento «contencioso-gubernativo» que la real orden de 30 de julio desmenuzaba resolvía las muchas dudas que habían asaltado a las secciones los primeros días de aquel verano de 1836. El *iter* se iniciaba con la solicitud por parte de una sección a su ministerio correspondiente del «expediente gubernativo que hubiese producido la separación del empleado», y si el consejo la consideraba lo suficientemente fundada se procedía al trámite de audiencia al interesado que debía contestar por escrito¹⁶². La naturaleza «contencioso-gubernativa» se manifestaba, para el gobierno, en la ausencia total de «aparato fo-

¹⁶⁰ «Todos los expedientes de empleados separados pendientes aún de clasificación [...] se remitirán a la Sección del Consejo Real referente al Ministerio de que estos dependan, a fin de que [...] decida la misma Sección constituida en Tribunal de administración a pluralidad absoluta de votos [...]» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, pp. 253 y 254).

¹⁶¹ La real orden de 16 junio se limitaba a establecer: «Cuando un empleado civil sea separado de su destino, o se mandará por el Ministerio de que dependa que se le abone el sueldo que por clasificación le corresponda, o se manifestará por el mismo a la respectiva Sección del Consejo Real las razones que motivaron la separación, para que proceda a la formación y resolución del oportuno expediente [...]» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, p. 254).

¹⁶² Eran las reglas 1.^a y 2.^a de esa real orden las que recogían esto que digo (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, p. 295). Son muchos los ejemplos de expedientes iniciados de esta forma que se pueden encontrar entre la documentación de las secciones de Hacienda y de la Gobernación que se reparte entre el AGS y el AGI. En el primero, además de en las actas de los meses de agosto y septiembre de 1836 del «Tribunal de Administración» de la sección de Hacienda (*AGS, CREI*, leg. 10, 4), se pueden localizar algunos de esos expedientes, como el instruido a partir de la separación de varios empleados del «Archivo de la Dirección General de Rentas», en el que fuera archivo general del Consejo Real (*AGS, CREI*, leg. 2, 83, 89, 107 y 109). Por su lado, en las actas de la sección de la Gobernación que se conservan en el AGI, la parte relativa al tribunal administrativo que formó aquella sección no se recogía separado del funcionamiento consultivo habitual, dificultándose de esa manera la localización de negocios como el que llegó al consejo relativo a la separación de Martín Pineda, quien había sido gobernador civil de Guadalajara. Lo primero que hizo la sección, nada más tener constancia de la recepción de la petición el 23 de agosto, fue pedir «el expediente gubernativo que se hubiese for-

rense» que debía regir el proceso más simplificado posible¹⁶³. Por eso, tras la contestación del interesado, el tribunal debía pronunciar su fallo conforme a justicia o solicitar a la mayor brevedad nuevos informes que lo ayudaran a pronunciarlo¹⁶⁴. Aun así, no siempre la separación traía causa de un expediente gubernativo, y en esos casos en los que no lo hacía, la capacidad decisoria del Consejo Real sobre el negocio en cuestión aumentaba¹⁶⁵. La sección que se había constituido en tribunal podía instruir por sí misma ese expediente, solicitar a la oficina que debía haberlo instruido que procediera a ello o, en último caso, resolver el negocio sin necesidad de expediente tras oír al interesado¹⁶⁶.

mado para la separación del interesado a fin de llevar a efecto la regla 1.ª de la real orden de 30 de julio de 1836» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación).

¹⁶³ Uno de los pocos requisitos procesales que el tribunal debía cumplir, ese de oír a los empleados siempre antes de dictaminar sobre su vínculo con el gobierno a futuro, fue a su vez especialmente reglado por una real orden de 27 de julio que solo tenía por objeto conjurar el riesgo de que cualquier empleado fuera «juzgado sin oírsele» (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, p. 294).

¹⁶⁴ Lo habitual era que el tribunal administrativo que formaba la sección de la Gobernación se expresara en unos términos que recordaban mucho a los que usaba cuando dictaminaba negocios «pura o meramente consultivos»: «Examinado el parecer de Manuel José Quintana en el expediente promovido por D. José Beniz de Guzmán, Intendente Subdelegado que fue de Policía y después Gobernador civil de las Islas Canarias en solicitud de su clasificación como cesante; se acordó su aprobación y que se diga al Gobierno que se puede declarar a este interesado su derecho a ser clasificado como cesante atendidos los años que lleva de servicio en otros destinos antes de haber sido nombrado Gobernador civil de las Islas Canarias» (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesión del 24 de septiembre de 1836). También hubo algunas ocasiones, no contempladas en la normativa reguladora de los tribunales administrativos, en las que el consejo decidió no dar el curso previsto a algunos expedientes por entenderlo «inútil» o «perjudicial». Eso fue lo que ocurrió en el expediente iniciado por la solicitud de Francisco Haedo y Blanco, contador de hospital que fue separado por el capital general a petición de la milicia urbana, o en el instruido a partir de la reclamación de Joaquín Ballester y Aliaga, archivero y secretario del hospital general de Valencia separado también por el capitán general a petición de la milicia urbana. En esos ejemplos, la sección de la Gobernación por boca de Canga Argüelles estimó que lo pretendido por los interesados era tan problemático que recomendó su recolocación en destinos análogos (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación, sesiones del 31 de agosto y del 24 de septiembre de 1836, respectivamente).

¹⁶⁵ O al menos así sucedía en un tribunal administrativo formado en la sección de la Gobernación que siempre actuó con mayor autonomía que el de la sección de Hacienda. Con solo atender a la fundamentación jurídica que esta segunda daba a su fallo basta para apreciar esa diferencia que señaló: «Este Tribunal de Administración les declara desde luego en la clase de cesantes con arreglo al artículo 2.º de la real orden de 16 de junio y a la regla 6.ª de la de 30 de julio últimos, y comprendidos para su clasificación en la parte 1.ª de la disposición 18 de las generales que para clases pasivas contiene la ley de 26 de mayo de 1835; acordando en su consecuencia que se devuelvan los indicados expedientes al Ministerio para la resolución de S. M. como se manda en la regla 7.ª de la expresada real orden de 30 de Julio» (*AGS, CREI*, leg. 10, 4, actas de la sección de Hacienda constituida en tribunal de administración, sesión del 29 de agosto de 1836).

¹⁶⁶ En la solicitud de clasificación, por ejemplo, de José María Gómez, archivero de la Junta de beneficencia de Sevilla, que llegó al consejo el 20 de agosto, la sección procedió por decisión propia con arreglo a la regla 3.ª de la real orden de 30 de julio, es decir, fallando directamente una vez oído el interesado (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación).

Con todo, la actuación gubernativamente jurisdiccional que ocupó al Consejo Real durante sus últimos meses de existencia no impidió que desarrollara esa actividad consultiva propia que en muchas ocasiones se elevaba sobre la solución concreta de los casos particulares trascendiéndolos. Las muchas dudas que le producía el origen de la normativa que debía aplicar como «tribunal de administración» y las muchas incoherencias que en ese mismo ejercicio había tenido que paliar llevaron al consejo a proponerse como el instituto idóneo para albergar la elaboración de un proyecto de ley que abrazara «a todas las clases del Estado excepto las que pertenecían al ministerio de la Guerra»¹⁶⁷. El gobierno rápidamente recogió el guante y encargó al «dicho Consejo en pleno» que propusiera una «ley que comprendiera cuantas disposiciones generales y convenientes fueran necesarias para arreglar de un modo fijo, claro y económico la suerte de los empleados en comisión, jubilados, cesantes y encausados, y de toda clase de pensionistas»¹⁶⁸.

La vuelta de la Constitución de 1812 tras el pronunciamiento de los sargentos acuartelados en la Granja de San Ildefonso no fue, tampoco para este perfil particularmente «administrativo», impedimento de que las actuaciones del Consejo Real siguieran su curso. Más bien al contrario, las instrucciones dadas por Mendizábal, entonces ministro de Hacienda del gobierno presidido por Calatrava y a finales de septiembre de 1836, mandando intensificar los esfuerzos para tener elaborada lo antes posible la nueva ley apuntaban hacia la extraña readaptación que el Consejo Real de España e Indias sufrió tras la última restauración del código gaditano¹⁶⁹. A analizar esta en clave conclusiva se dedicará el apartado siguiente.

5. CONSIDERACIONES FINALES: EL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS EN LA «REFORMA» DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

La última publicación de la «Constitución Política de la Monarquía» encontró a los individuos del Consejo Real de España e Indias siguiendo el mismo ritmo de trabajo que los había mantenido muy ocupados durante sus algo más de dos años de existencia¹⁷⁰. El repentino cambio de marco constitucional no trastocó las prácticas consultivas de secciones como la de la Gobernación, que pasaron a

¹⁶⁷ Dictamen del Consejo Real de España e Indias en secciones reunidas de Hacienda y de la Gobernación en *AGI, Ultramar*, leg. 797, ff. 160 y 161.

¹⁶⁸ «S. M. la Reina Gobernadora de conformidad con el dictamen de las Secciones de Hacienda y de la Gobernación del Reino del Consejo Real, se ha servido resolver que vuelva a pasarse al mismo el adjunto expediente [...] para que dicho Consejo en pleno proponga a la brevedad posible una ley [...]» (*AGS, CREI*, leg. 2, 98).

¹⁶⁹ La real orden de 24 de septiembre de 1836 firmada por Mendizábal también se puede localizar entre la documentación que formaba el archivo de la secretaría general del Consejo Real (*AGS, CREI*, leg. 2, 98).

¹⁷⁰ He analizado en algo más de detalle cómo afectó el restablecimiento de la Constitución de 1812 a la vida institucional del Consejo Real *supra* Cap. V, 4, pp. 281-284.

aplicar la Constitución y la normativa de las Cortes para hacer compatible todo el desarrollo jurisprudencial que las había llevado hasta allí con la «nueva» forma «administrativa constitucional»¹⁷¹.

El volumen de negocios despachados por el consejo continuó siendo tan alto que el gobierno progresista encabezado por Calatrava, manteniéndolo, se atrevió a desafiar a buena parte de la opinión pública liberal que había visto con buenísimos ojos la caída del régimen político del Estatuto¹⁷². Como el propio gobierno reconocería en la exposición que antecedió al real decreto con el que acabó suprimiéndolo, el Consejo Real de España e Indias pasó así a fungir como una suerte de Consejo de Estado del artículo 236 de la Constitución *ad hoc*, emitiendo dictámenes en los «asuntos graves gubernativos»¹⁷³.

¹⁷¹ La sección de la Gobernación tuvo que comenzar aplicando la Constitución para resolver una multitud de dudas que le elevaron los jefes políticos de las provincias sobre la elección de diputados a Cortes en la siguiente legislatura. El Consejo Real tuvo que pronunciarse sobre el derecho a voto de eclesiásticos, militares residentes y de guarnición en plaza, o sobre si la junta provisional de Bilbao podía hacer las veces de su diputación provincial de cara a esas elecciones, mientras que hacía compatibles sus antiguas resoluciones con algunos preceptos constitucionales que obligaban a introducir ciertas reformas. En este último sentido, la sección siguió indicando al final de algunas de sus resoluciones que «para evitar los inconvenientes que pudiera producir el tránsito político que acaba[ba] de realizarse» se circularía a todo el reino la respuesta dada a algún problema particular. Los nuevos ayuntamientos que se mandaron elegir y las nuevas resoluciones que se adoptaron en ramos como la beneficencia también conformaron dictámenes que, aplicando la legislación de las Cortes –sobre todo del periodo del trienio–, confirmaron lo útil que para el gobierno seguía siendo el Consejo Real (*AGI, Ultramar*, leg. 803, actas de la sección de la Gobernación).

¹⁷² Apenas una semana después de que se volviera a publicar la Constitución, el 19 de agosto de 1836, la revista *El Nacional* reproducía en su número 194 el editorial que sobre el Consejo Real de España e Indias había publicado *El Castellano* el día anterior: «El código de 384 artículos no tiene uno por donde pueda presumirse que consiente el llamado Consejo Real de España e Indias, que en nuestro concepto no fue necesario y siempre perjudicial. Lo primero porque sin él bastan oficinas, cuerpos y empleados para despachar todos los negocios que ocurrir puedan; si corresponden a la Gobernación, y el oficial es perezoso, inepto o que no quiere, hay ayuntamientos, diputados provinciales, jefes políticos, juntas, direcciones, universidades, y el ministerio, que sobran para ilustrar la materia. Si pertenecen a Gracia y Justicia, hay juzgados de primera instancia, audiencias, tribunal supremo y ministerio. Si son de Hacienda, hay intendentes con no pocas oficinas, dirección general, que es una colmena, superintendencia, contaduría, tribunal supremo y el ministerio. Si es asunto de Guerra, hay capitánías generales, consejos de guerra, comisiones, estados mayores, intendencias, ordenaciones, pagadurías, directores, inspectores, tribunal supremo y ministerio. Lo mismo sucede en el de Estado y marina; y vamos al segundo; porque la escandalosa suma de los cuantiosos sueldos (según nuestra situación) no puede cubrirse con el sudor de diferentes provincias, y no es tiempo de beneficios simples y pingües canongías que ni son precisas ni útiles, como el Consejo real, a la religión ni al estado. Lo indispensable, y economía. Guerra a toda costa; Hacienda sin tanto costo; y tener presente que según los artículos 8 y 9 de la Constitución, todo español está obligado, sin distinción alguna; a contribuir en proporción a sus haberes para los gastos del estado, y a defender la patria con las armas cuando sea llamado por la ley» (*El Nacional*, núm. 194, 19 de agosto de 1836, p. 676; y *El Castellano. Periódico de Política, Administración y Comercio*, núm. 9, 18 de agosto de 1836, p. 34).

¹⁷³ La exposición firmada por todos los ministros que recogía esa primera intención del gabinete de Calatrava se puede localizar en *AHN, Estado*, 2827, 22, y aquí se encuentra reproducida en el apéndice 19.

Pero las críticas no tardaron en acumularse e intensificarse, y un consejo tan profundamente vinculado a un autor y a un régimen que gozaban de tan mala prensa en aquel verano revolucionario tenía los días contados:

«Hacia mucho tiempo que la opinión pública se había pronunciado contra la institución del consejo real de España e Indias, producción del ministerio poeta de 15 de enero, porque se palpaba su nulidad no obstante que costaba al estado sobre unos 10 millones de reales entre empleados, jubilaciones y cesantías. De consiguiente su supresión ha sido una medida útil, la que no dejarán de recibir los pueblos con señales de contento y alegría. Siga el ministerio dando providencias de esta naturaleza, y puede estar seguro de que auxiliado con ellas no hallará inconveniente ni embarazo que contenga su marcha, porque esta es omnipotente cuando va de acuerdo con el empuje de los sucesos, y acompañada de la fuerza de la voluntad general. Mas se nos dirá, ¿cuáles son esas otras medidas que debe providenciar el gobierno? Con franqueza decimos que son: que se pidan cuentas a todos los que han manejado los caudales del estado; que se organice una buena administración de la hacienda militar; que se establezca una contabilidad sencilla para la recaudación de los ingresos públicos; que se unan las intendencias de provincia a las jefaturas políticas, o bien que estas se incorporen en aquellas; que desaparezcan tantas oficinas inútiles, y sobre todas esas jurisdicciones especiales que no sirven más que para impedir el curso de la justicia, y en fin que se dicten providencias fuertes, enérgicas y de una pronta ejecución para castigar a los conspiradores y rebeldes, porque si las causas de esta índole han de continuar con la lentitud que les fijó el fatal y funestísimo reglamento del ministerio Toreno, nunca veremos el castigo de ninguno de estos reos, y las conspiraciones van a brotar en este invierno de debajo de nuestros pies. Estas disposiciones son de urgentísima necesidad, y el ministerio Calatrava debe apresurarse a dictarlas, pues solo con ellas podrá conjurar la tempestad que nos amenaza. Nuestra posición es crítica, y únicamente remedios activos y extraordinarios pueden dominarla. Acuérdelos el gobierno con decisión, con la confianza que corresponderán a su valor los resultados más ventajosos y lisonjeros»¹⁷⁴.

De esa forma, en los varios editoriales que la supresión definitiva del Consejo Real de España e Indias generó en los periódicos afines al nuevo gobierno los motivos económicos dejaron a la luz unas razones políticas que llevaron a la nueva mayoría a oponerse a toda corporación que pudiera heredar los rasgos administrativos que se habían introducido con el proyecto de Martínez de la Rosa, y que entonces se querían hacer desaparecer¹⁷⁵. Solo en este sentido cabe

¹⁷⁴ La condensación de los recurrentes motivos económicos y del programa político del progresismo que hacía este editorial bien merece su larga cita completa. Este fue publicado a los dos días de que viera la luz el real decreto de supresión del consejo en *La Revista Nacional*, núm. 35, 1 de octubre de 1836, p. 1.

¹⁷⁵ Las continuas referencias a lo poco productivo de la corporación, comprobado como ha sido ya su alto desempeño, tenían, sobre todo, una clara intencionalidad política. Con unas Cortes fuertes y activas, un aparato de Hacienda eficiente, un ramo de Guerra que por fin venciera a los facciosos en el norte y una jurisdicción ordinaria desligada de cualquier tipo de jurisdicción espe-

interpretar, a mi juicio, la posición de rechazo frontal que las Cortes que se reunieron en otoño adoptaron con respecto a la vuelta de un Consejo de Estado constitucional que en la mente de la mayoría de los diputados aparecía ya nítidamente alineado con un poder ejecutivo que no había hecho más que empezar a introducir el lenguaje de la administración.

Así las cosas, fueron en vano –aunque muy reveladoras– las tímidas proposiciones por las que algunos diputados, como los señores Cevallos y Arce, trataron de restablecer el Consejo de Estado dispuesto en la Constitución política de 1812 como «cuerpo análogo» a ese Consejo Real con el que contaba el gobierno hasta su supresión¹⁷⁶. Las Cortes no se habían decidido completamente aún a llevar la reforma constitucional hacia una nueva carta, y los mismos rotativos que se habían opuesto a la continuación del Consejo Real exponían entonces abiertamente que tampoco confiaban en la vuelta de una institución gaditana que solo podría mantener de aquel lejano contexto constitucional el nombre:

«[...] a nuestro modo de ver, el consejo de estado, según la forma y atribuciones que se le dieron en la constitución, es el cuerpo más inútil que se pudiera idear en la composición de un gobierno, cualquiera que sea su forma. Siendo meramente consultivo, sin obligación de seguirse sus inspiraciones, y habiendo de ser consultado por otro consejo (el de ministros), que siempre tendrá interés, aunque solo fuese por amor propio, en hacer prevalecer su opinión, las consultas solo tendrían lugar para aquellas cosas en que los ministros quisieran huir de la responsabilidad moral que una medida pudiera echar sobre ellos, es decir, cuando acaso se buscase su aprobación para hacer recaer sobre el consejo la odiosidad de una disposición. De todos modos, la constitución debe revisarse sin que pase

cial, cualquier cuerpo que se pudiera asociar con un hipotético reforzamiento del ministerio de la «administración» era del todo prescindible: «El decreto que insertamos hoy suprimiendo el consejo real de España e Indias, es tanto más de nuestra aprobación, cuanto que ya habíamos reclamado esta supresión hace tiempo. El gobierno oyó nuestros votos, que en esta parte eran conformes a los de todos los que se interesan por las economías de que tanto necesitamos. El consejo real era un cuerpo monstruoso, que además de los muchos vocales tenía ocho secretarías con buena dotación cada uno de oficiales, escribientes, porteros, y un llamado archivo cada sección sobre el del consejo general. Todo este ejército no hizo nunca mucho, y no hacía casi nada últimamente. El presupuesto era crecido; por consiguiente, ha sido grande el servicio que se ha hecho a la nación suprimiéndole. Veamos muchas muestras de este género, y el ministerio cobrará la fama de económico, que es la que debe adquirir con preferencia en el estado de pobreza a que nos va reduciendo la guerra» (*Eco del Comercio*, núm. 885, 1 de octubre de 1836, p. 3).

¹⁷⁶ La proposición que defendió con su intervención Jerónimo Cevallos decía así: «Cuando se proclamó la Constitución, por dicha nuestra, debieron por precisión abolirse todas las consecuencias naturales del Estatuto Real. Efectivamente, por un decreto de S. M. se suprimió el Consejo de España e Indias, que era un cuerpo consultivo del Gobierno. En el día creo que el Gobierno necesita un cuerpo análogo, y este está prevenido cuál ha de ser en la Constitución vigente, siendo el Consejo de Estado» (*DSC, legislatura 1836-1837*, núm. 32, 19 de noviembre de 1836, pp. 318 y 319, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/). La proposición ni si quiera se admitió a discusión (*DSC, legislatura 1836-1837*, núm. 33, de 20 de noviembre de 1836, p. 336, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/).

mucho tiempo; y sería aventurado el crear ahora un cuerpo que después no sabemos si habría de quedar»¹⁷⁷.

Con todo, desde luego no se puede decir que el de la instauración de un «nuevo» Consejo de Estado fuera un problema que preocupara especialmente en aquellas Cortes constituyentes. La reordenación de fuerzas que había supuesto el levantamiento de 1836 y acabaría desembocando en la constitución promulgada el verano siguiente rompió con la expansión administrativa que había tenido al Consejo Real de España e Indias en su centro. Ni siquiera los escasos parlamentarios «moderados» hicieron de la introducción de un cuerpo consultivo del gobierno en la nueva carta constitucional un caballo de batalla con el que acudir a la «transacción» en que, según algunos autores, se convirtió aquel proceso constituyente¹⁷⁸. Lo que sí quedaba fuera de toda duda era que el consejo en el que la mayoría parlamentaria estaba pensando cuando se decidió a excluirlo del texto constitucional adoptaba la forma y funciones de un Consejo Real de España e Indias que en ningún momento se mencionaba.

Fue Agustín de Argüelles, como miembro de la comisión de reforma de la Constitución, quien mejor expresó, fundamentando con ello la conveniencia constitucional de omitir cualquier referencia a un «Consejo de Estado o del Rey», que la introducción de un cuerpo consultivo adornado de las únicas características que en aquel momento ya cabían solo podría suponer una limitación adicional a las «facultades que tenían las Cortes de concurrir a la formación de las leyes»¹⁷⁹.

¹⁷⁷ La referencia proviene en esta ocasión del editorial que el *Eco del Comercio* publicó justo al día siguiente de que en las Cortes no se diera trámite a la proposición de los dos diputados que habían pedido la restauración del Consejo de Estado (*Eco del Comercio*, núm. 936, de 21 de noviembre de 1836, pp. 1 y 2).

¹⁷⁸ Me refiero al clásico: VARELA SUANZES-CARPEGNA, Joaquín, «La Constitución Española de 1837: una Constitución transaccional», en *RDP*, 20, 1983-1984, pp. 95-106. Más recientemente, se ha puesto en duda esa visión en: AQUILLUÉ DOMÍNGUEZ, Daniel, «La Constitución de 1837, ¿una Constitución transaccional?», en *Revista de Historia Autónoma*, 6, 2015, pp. 45-59. La poca fuerza que hicieron los hombres que habían tenido el control del régimen político del Estatuto por defender un tipo de corporación que era tan nuclear en su modelo de gobierno se podía comprobar atendiendo al silencio que guardaron sobre la necesidad de un Consejo de Estado periódicos que, como *El Español*, y según *El Eco del Comercio*, «se oponían siempre a los deseos de reformar abusos» que inspiraban a las Cortes y defendían «la inspección tutelar del gobierno [...] ese espíritu de dirigirlo todo [...] queriendo llevar a los pueblos y a los hombres como a niños con andadores» que era «la causa principal del atraso y de la obstrucción que sufr[ía]n todos los manantiales de la riqueza pública» (*Eco del Comercio*, núm. 936, 21 de noviembre de 1836, p. 2).

¹⁷⁹ La discusión más significativa que, en torno a la conveniencia o no de introducir la figura del Consejo de Estado en el «acta constitucional», tuvo lugar en las Cortes en el periodo de aprobación del proyecto de constitución arrancó con una defensa de su introducción del diputado electo por Toledo José Fuente Herrero que no contó con más apoyos. A esa propuesta fue a la que se enfrentó Argüelles respondiendo como individuo de la comisión de reforma que no había introducido referencia alguna a ese cuerpo en el proyecto de constitución (*DSC, legislatura 1836-1837*, núm. 199, de 17 de mayo de 1837, pp. 3419 y 3422, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/).

Cuestión distinta era que el gobierno, tiempo después, quisiera someter a las Cortes una ley que regulara «un consejo auxiliar» con el que ilustrarse en la expedición de «decretos, reglamentos e instrucciones de ejecución de las leyes sobre todos los ramos de la administración», pero eso era algo que ya debía valorarse por el propio gobierno y, sobre todo, aprobarse por las cortes:

«el poder ejecutivo puede proponer este proyecto de ley, si lo considerase necesario a las cortes, y estas, si efectivamente se presenta en él alguna cosa que no sea compatible con los principios adoptados en la Constitución, la desecharan o modificaran; pero el Gobierno ha de estar presente a la discusión y ha de dar sus razones, si es que en el preámbulo no las manifiesta, y las Cortes procederán lo mismo que con cualquier otro negocio»¹⁸⁰.

Subyacía a ese planteamiento mayoritario al que le ponía voz Agustín de Argüelles un rechazo a toda esa dinámica de expansión del discurso de la administración con la que se habían tratado de paliar las graves carencias democráticas que sufría el régimen político que recuperó el tracto constitucional. De esta forma, el nuevo sistema constitucional que el acta promulgada el 18 junio de 1837 inauguraba vino a confirmar un cierre de ciclo que no por que se viera rápidamente contrariado dejó de sentirse con gran contundencia en el largo año que sobrevino a la revolución del verano de 1836.

Aquel breve paréntesis en el que pareció que la nación había vuelto para deterrar a la administración para siempre, lejos de albergar ese triunfo, sirvió para cerrar esa primera e incipiente fase en la construcción administrativa del Estado que tuvo como protagonista al Consejo Real de España e Indias. Esta corporación, su influyente trabajo legislativo a la sombra del gobierno y su casuística labor jurisprudencial y doctrinal perdieron así su vigencia en un momento de exaltación patriótica contenida que desde el punto de vista institucional se definió precisamente por su rechazo a lo que el Consejo Real había representado. A partir de entonces, el Consejo Real –y el estado de cosas que lo rodeó– solo se presentaría como el mito discreto y reciente que algunos de los hombres que llegarían a idear las leyes administrativas de 1845 tuvieron en mente, convirtiéndose así en el modelo vaporoso de cuerpo consultivo que, en contraposición con el gaditano, mejor cuadraba en el proyecto de Estado que agrupaba al cada vez más reconocible partido moderado. Otra distribución de fuerzas y otro marco constitucional dieron lugar a diferentes proyectos de reordenación administrativa que una y otra vez se vieron frustrados, configurando una nueva fase de la formación del Estado liberal distinta y algo más transitada historiográficamente, pero igual de compleja y sinuosa. La primera se había cerrado, no cabe duda sobre esto, con la misión que se les había impuesto a las Cortes surgidas de la revolución

¹⁸⁰ DSC, *legislatura 1836-1837*, núm. 199, de 17 de mayo de 1837, p. 3421, en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/

de 1836, esto es, «hacer desaparecer» todos los elementos que hicieron reconocibles a los «ministerios estatutistas»:

«Que el gobierno adopte una marcha, *severa, de justicia*, de energía contra los facciosos y conspiradores de todas clases, que los tribunales procedan rápidamente, y que sean impasibles como la ley, que se hagan los mayores esfuerzos para terminar la guerra civil, que desaparezcan de los cargos públicos ciertos hombres, cuya presencia sola es un insulto a la moral pública, que haya orden y economía en la administración, y no se dilapide, como hasta ahora, el fruto del sudor de los pueblos, ni se emplee en pagar grandes sueldos a favoritos y holgazanes; y no dudamos que el pueblo *constitucional* sostendrá y conservará el *verdadero orden*, sin pretender privilegios, excepciones, procerazgos, ni empleos no necesarios, como hicieron los del *orden legal*. Pero es indispensable que el gobierno haga desaparecer brevemente todo lo que no sea *constitucional*, todo lo que ataque a la *igualdad ante la ley*, todos los defectos de un sistema aristocrático, absurdo en nuestra patria, que no otra cosa es el que han seguido los ministerios estatutistas; si como otras veces hubiere empeño en sostener objetos de irritación, en dejar impunes a los criminales de alto coturno, y que las leyes solo tengan efecto para el infeliz, si se insistiese en que las hechuras de D. Tadeo, de Ballesteros, de Zea, Martínez, Ahumada, Toreno y D. Javier, son buenas para dar impulso a lo que tanto han contrariado y resistido, entonces no se culpe al *pueblo liberal*. La resistencia y la injusticia producen al fin las revoluciones»¹⁸¹.

¹⁸¹ *El Castellano. Periódico de Política, Administración y Comercio*, núm. 9, de 18 de agosto de 1836, p. 33; la cursiva es del texto y el subrayado mío.

CONCLUSIONES

He comenzado esta monografía introduciendo una versión alternativa de explicación de una transformación institucional que fue considerada clave en el discurso liberal moderado. En puridad, la investigación que ahora concluye bien podría concebirse como el trayecto recorrido entre ese punto de partida que constituía la visión política rápidamente cristalizada en historiográfica y la versión diversa que he sido capaz de formular. Tres han sido los grandes argumentos a los que se les ha dado la vuelta, sirviendo su enunciado especialmente bien aquí para hilvanar las conclusiones parciales que se han ido desarrollando y trabando a lo largo del texto.

(1) El proceso de reforma institucional del aparato de gobierno jurisdiccional de la monarquía, de manera contraria a lo que sostuvo el liberalismo moderado, no hundió sus raíces en la experiencia constitucional gaditana. La dinámica transformadora que acabó desembocando en la disolución definitiva de los consejos de Castilla, Indias, Guerra y Hacienda, y en la suspensión del de Estado, partió de un conflicto que enfrentó a dos grupos diferenciados de realistas que solo tenían en común el encontrarse apostados en torno al trono absoluto de Fernando VII (capítulo 1). Los realistas moderados, próximos todos ellos al ramo de la Hacienda regia, entendían que la única posibilidad de solventar la quiebra financiera a la que estaba condenada la corona pasaba por diluir el régimen de gobierno político y económico de los pueblos en una «nueva» administración civil de la monarquía (capítulo 1). Los realistas exaltados, por su lado, confiaban en el papel aglutinante que desempeñaba la jurisdicción ordinaria sobre la constelación de corporaciones territoriales en la que todavía veían distribuido el reino. El enfrentamiento, lejos de solucionarse en los últimos años de reinado del primogénito de Carlos IV, únicamente sirvió para poner de relieve la incompatibilidad del Consejo Real de Castilla, actor privilegiado de aquella especie de «reacción jurisdiccional» que comandó Francisco Tadeo Calomarde, con el impulso «administrativo» que tenía por ejes principales la centralización de todos los fondos de la monarquía en la real Hacienda y la instauración de un ministerio de

lo Interior o de Fomento (capítulo 1). Con todo, la relativa superación del conflicto que entroncó con el proceso dudosamente constitucional de 1834 no se produjo porque un bando se impusiera al otro por la fuerza de los argumentos, sino que tuvo lugar a raíz de que Javier de Burgos se hiciera con el control de la situación en el momento propicio para introducir grandes cambios estructurales (capítulo 2). En paralelo, los «sucesos de la Granja» habían permitido descabalar del poder a los reaccionarios, y sin su protección corporaciones como el Consejo Real de Castilla y el de Estado habían desaparecido casi por completo de la disputa institucional meses antes de que fueran suprimidos (capítulo 2).

(2) De forma también contraria a lo que destacó el liberalismo moderado que recuperó la dirección del Estado en 1845, las medidas que diseñaron la disolución de los altos cuerpos de gobierno jurisdiccional de la monarquía española no tenían como principal objeto el separar o deslindar las atribuciones gubernativas de las contenciosas. Fueron, sin embargo, las graves carencias del texto que pretendió recuperar el tracto constitucional las que llevaron al gobierno a presentar aquellas medidas ante las Cortes como una suerte de compromiso con el principio de separación de poderes (capítulo 3). Pero un análisis detallado en seguida revela lo mucho de problemático que guardaba esa equiparación. Deslindar las atribuciones gubernativas y contenciosas ¿reunidas? en un mismo cuerpo desde tiempo inmemorial nada tenía que ver con la separación de unos poderes que no aparecían definidos ni delimitados en texto constitucional alguno. Vistas las medidas desde su motivación más pragmática, lo único que proponían era destinar cuerpos y autoridades distintos a las distintas vías de gestión de los negocios que conocía la monarquía, y esta no era una solución novedosa que justificara por sí sola la transformación y traslado de cuerpos, oficinas y hombres que se puso en marcha (capítulo 3). Para sus promotores, buena parte del sentido de la reforma residía en que permitía dar una respuesta común a dos de los principales problemas con los que el gobierno de la monarquía se encontraba tras el fallecimiento de su último valedor absoluto. La transformación institucional permitía, por un lado, recolocar a muchos de los notables que desde dentro y desde fuera del régimen apoyaban la particular apertura de Cortes que proponía el gobierno del Estatuto; y, por otro, transmitía la apariencia de adaptación al contexto europeo de cartas constitucionales inaugurado en Francia en 1814 (capítulos 3 y 4).

Ambos aspectos del programa conducían a que fuera el Consejo Real de España e Indias, trasunto de un peculiar Consejo de Estado napoleónico, el cuerpo que se adaptara mejor que ningún otro al experimento auspiciado por Francisco Martínez de la Rosa y Nicolas María Garelly (capítulo 4). De naturaleza híbrida, el sínodo escondía la verdadera transformación en los modos de gestión de los negocios que trajo consigo la disolución de los antiguos consejos (capítulos 4 y 5). El Consejo Real de la monarquía española dio cabida en su seno a los

últimos resquicios de un consejo varias veces centenario, el de la Cámara de Castilla, que siguió consultando fiel a las prácticas tradicionales que englobaba esa compleja noción (capítulo 5). Pero también se desempeñó conforme a unos nuevos patrones consultivos, inaugurándose así una función que aquí se ha denominado «pura» o «meramente» consultiva, y que, desde entonces y prácticamente hasta ahora, ha permanecido ajena, aunque subordinada, al esquema trinitario de poderes que se consagraría avanzado el siglo XIX (capítulo 5).

(3) La nueva semántica del poder político que, en apenas diez años, consiguió situar al sujeto jurídico «Administración» en el eje de los poderes del Estado fue introducida en España en el contexto de reformas que se ha analizado en esta tesis doctoral, y no antes ni después (capítulos 1, 2, 4 y 6). Fue Javier de Burgos quien, en su breve paso por el ministerio de Fomento, trató de ¿transplantar? la «avanzada ciencia de la administración francesa», operación que reputaba capital para llevar a cabo la necesaria modernización de los aparatos de gobierno de la monarquía (capítulo 2 y 6). El «administrativista» granadino se convirtió así en el responsable de que, a finales de 1833, una división provincial que era considerada inaplazable por todos los actores políticos apareciera vinculada al desarrollo de una novedosa estructura administrativa por la que solo se apostaba en su oficina ministerial en aquel momento (capítulo 2). La sostenibilidad del partido isabelino en seguida pasó a depender de que se produjera una ligera apertura en términos constitucionales, lo que provocó su rápida caída en desgracia, pero el nuevo régimen político que lo desplazó no dudó en hacer uso de un lenguaje administrativo que ya siempre acompañaría al moderantismo liberal decimonónico (capítulos 2, 3 y 4).

Para proyectar esas estructuras de gobierno administrativo sobre un espacio plagado de cuerpos y autoridades que todavía funcionaban conforme a las lógicas jurisdiccionales de ejercicio del poder, el gobierno del Estatuto empleó una herramienta que, en parte, había sido confeccionada para realizar ese trabajo: el Consejo Real de España e Indias (capítulo 6). El nuevo sínodo, muy a menudo reunido en sección de lo Interior (después de la Gobernación), pero también funcionando en pleno o en sección de Hacienda, elaboró una muy peculiar «ciencia de la administración hispana» que conjugaba elementos medulares del modelo teórico francés, como el principio de unidad de acción administrativa, con rasgos de clara ascendencia constitucional gaditana (capítulo 6). Fue desde luego una labor de tipo jurisprudencial, y no legislativa o doctrinal, la que ocupó al Consejo Real en su empeño de construir un aparato de gobierno de la administración en las provincias del reino (capítulo 6). Caso a caso, esto es, conflicto a conflicto, el Consejo Real fue preparando resoluciones en las que se encargaba de predicar la superioridad del gobernador civil (o jefe político) sobre el resto de autoridades y cuerpos de una provincia que desde entonces comenzó a configurarse como administrativa, o incluso gubernativa, en un sentido diverso al que

describía el modo de gestión de los negocios (capítulo 6). Qué duda cabe de que la caída del endeble marco constitucional que albergaba el proyecto en el verano de 1836 puso fin a la primera fase de construcción del Estado administrativo, pero qué duda cabe también de que solo a partir de esa breve «interrupción» revolucionaria la corta y fallida experiencia que tuvo al Consejo Real en su centro se convirtió en el mito político que fue para el liberalismo moderado del siglo XIX español (capítulo 6).

APÉNDICES DOCUMENTALES

APÉNDICE 1

PROYECTO DE NUEVA PLANTA PARA EL CONSEJO REAL DE CASTILLA*

«Excelentísimo Señor.

Los decretos expedidos desde 1818 separando del conocimiento del Consejo Real diferentes negocios de su antigua dotación, la nueva dirección que han recibido todos los ramos de la administración interior y las medidas adoptadas para fijar las facultades de los tribunales de la Corte y demás del Reyno han convenido el ánimo de S. M. de la necesidad de formar una nueva planta para aquel Supremo Tribunal. La que en el día tiene correspondía a sus antiguas atribuciones; y no puede subsistir desde que esta respetable corporación ha dejado de ser el eje principal que daba impulso al gobierno interior y económico del Reyno, y el tribunal donde se fenecían en apelación o suplica los asuntos contenciosos de Madrid y su rastro. El Objeto de S. M. sobre tan grave negocio, es no solo conservar, sino comunicar nuevos elementos de vida al Consejo Real, cuyos recuerdos son tan apreciables, uniformándole a la nueva organización que hoy recibe la administración de justicia; separando de su conocimiento lo que corresponda a otros tribunales, y concentrando en él todas las atribuciones propias de Consejo Supremo, y Real por excelencia, y las concernientes a negocios judiciales sobre materias de ambos patronatos. Estos fines podrán acaso satisfacerse disponiendo lo siguiente:

1.º El Consejo de Castilla no podrá en adelante avocar a sí, ni conocer por motivo alguno, de los negocios pendientes en los Tribunales del Reyno.

2.º Tampoco podrá entender de asunto alguno contencioso de cualquiera clase que sea en sus instancias ordinarias.

* *AHN, Estado*, leg. 897, núm. 11, para secretaría del Consejo de Gobierno, 4 para una numeración archivística posterior.

3.º Terminará con arreglo al Decreto indicando los que tenga pendientes bien corresponda a Madrid y su rastro, o bien conozca de ellos por avocación, comisión, o como protector de memorias, o por Real orden especial.

4.º Serán de su peculiar y exclusivo cumplimiento los recursos de nulidad que se interpongan de los procedimientos judiciales de los Tribunales Superiores. Los recursos de injusticia notoria. Los de segunda suplicación. Y los de fuerza que cause el Tribunal de la Rota. La calificación legal, en vista de autos fenecidos, de quejas que se eleven a S. M. sobre abusos cometidos por los tribunales inferiores y superiores en la administración de justicia.

5.º Será también de atribución del Consejo todo lo concerniente al pase y execuátur de las Bulas y Breves Pontificios.

6.º Se corresponderá asimismo el conocimiento y terminación de todos los negocios contenciosos que ocurran desde la publicación de este Decreto sobre el alto Real Patronato Eclesiástico y civil; terminándose por la cámara todos los que en ella penden.

7.º El examen y aprobación que deben obtener los dependientes de todos los tribunales inferiores y superiores del Reyno para ejercer sus respectivos oficios.

8.º Las consultas que S. M. tenga a bien pedir sobre dudas o dispensa de ley, sobre medidas generales concernientes al orden judicial.

9.º Le corresponderá también el conocimiento y determinación de las causas criminales que se formen contra los altos funcionarios del Estado, cuyas clases se designarán.

10.º La Cámara continuará con todas las facultades relativas al ejercicio y sostenimiento de ambos Patronatos y con la Cancillería unida a los mismos.

11.º Sobre estos fundamentos se arreglará la nueva planta que deberá tener el Consejo y Cámara de Castilla con relación al número de sus Ministros, formación de salas, distribución de negociados, señalamiento de dependientes y demás necesario a los efectos indicados.

12.º Se tomará un conocimiento exacto de los negocios en que entiende el Consejo por Reales órdenes especiales, o por fundaciones de memorias, de establecimientos piadosos o de otra clase, y de todas las comisiones que desempeñan sus ministros, y que por ley o costumbre exigen la calidad de tales.

13.º Se determinarán también explícitamente las funciones y facultades de la alta dignidad del Presidente del Consejo.

14.º Y que para llevar a efecto la nueva planta del Consejo y Cámara, se nombre una comisión de Magistrados Supremos, la que también designara las clases de altos funcionarios que deben ser juzgados en las causas criminales por el Consejo.

Estas bases son en concepto del Gobierno las que pueden satisfacer los objetos anteriormente indicados. Mas sin embargo, tratándose de una medida ardua y trascendental al bien común, es la voluntad de S. M. la Reyna Gobernadora que el Consejo de Gobierno manifieste su dictamen sobre todos los puntos de este proyecto. De Real orden lo digo a V. E. para inteligencia del Consejo y su cumplimiento. Dios guarde a V. E. muchos años. Madrid, 10 de febrero de 1834. Nicolás María Garely».

APÉNDICE 2

PROYECTO DE REFUNDICIÓN DE CONSEJOS EN EL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS *

*Exposición a S. M. sobre la necesidad de refundir los Consejos,
en uno de España e Indias por D. Francisco Martínez de la Rosa*

«Mis benéficas miras en favor del buen régimen de la monarquía no pudieran producir los bienes que de ellas deben esperarse, ni caminar con desembarazo mi Gobierno por la senda de las mejoras y adelantamientos, mientras subsista en pie la viciosa organización que en la actualidad tienen los cuerpos principales del Estado. Hasta las mismas reformas que se están planteando, y de que tantas esperanzas se promete ya la nación, no llegarían a madurez, y aun tal vez muchas de ellas se convertirían en perjudiciales, si al mismo tiempo no se cuidase de establecer la armonía y correspondencia entre las diferentes partes del sistema administrativo.

Entre las varias causas 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; resultando de este vicioso origen que mientras más providencias ha dictado el Gobierno, para promover los varios ramos de la pública felicidad, mayores han sido las trabas que se han opuesto a su acrecentamiento y desarrollo.

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, libres de obstáculos extraños que entorpezcan 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.

Con el propósito y deseo de conseguir un fin tan importante, y después de haberse puesto de acuerdo con los demás Secretarios del Despacho, tengo la honra de proponer a V. M. las siguientes bases, que si logran merecer su augusta

* *AHN, Estado*, leg. 2827, 1.

aprobación, tengo el íntimo convencimiento de que quedará más ordenada y expedita la administración del Estado, redundando en provecho común del Trono y de los pueblos.

Artículo 1.º

El Consejo de Castilla se denominará en adelante (como ya se verificó en tiempo de la Junta Central) Consejo Real de España e Indias.

Artículo 2.º

En conformidad con este nombre, será el Consejo superior de toda la Monarquía, respecto de asuntos y materias judiciales.

Artículo 3.º

El Consejo Real de España e Indias tendrá por atribuciones:

- 1.º Conocer de los recursos de nulidad, en los casos y en la forma que establezcan las leyes.
- 2.º Conocer de los recursos de injusticia notoria.
- 3.º Conocer de los recursos llamados de Mil y Quinientas.
- 4.º Conocer de las demandas y recursos sobre tanteo, incorporación y reversión a la corona.
- 5.º Juzgar a los magistrados de los tribunales superiores, y a los empleados de elevada jerarquía, con arreglo a la ley de responsabilidad que se estableciere.
- 6.º Conocer de los negocios contenciosos del Real Patronato.
- 7.º Conocer de los recursos de fuerza de Nunciatura apostólica.

Artículo 4.º

El Consejo Real de España e Indias se compondrá de cuatro salas, tres para los asuntos de la Península e islas adyacentes y una para las Provincias de Ultramar.

Artículo 5.º

El Magistrado que designe la Potestad Real para presidir el Consejo, tendrá el título de Gobernador.

Artículo 6.º

El Secretario de Gracia y Justicia presentará a la aprobación de S. M. un reglamento para dicho Consejo en que se especifique todo lo concerniente a su nueva planta y organización.

Artículo 7.º

Queda suprimido el Consejo de Indias, en virtud de transferirse sus atribuciones judiciales al Consejo Real de España e Indias y sus atribuciones consultivas al Consejo de Estado.

Artículo 8.º

Subsistirá por ahora con la misma planta el Consejo de Órdenes militares; proponiendo a S. M. el Secretario del Despacho de Gracia y Justicia las reformas y economías que en él hayan de hacerse, así como los puntos para cuya resolución definitiva deba impetrarse el beneplácito de su Santidad.

Artículo 9.º

El Consejo Real de Guerra y Marina, conocerá en última instancia de las causas de los militares de mar y tierra, así como de las de otros individuos que disfrutaran fuero militar; todo con arreglo a lo que para los respectivos casos prescriban las leyes y ordenanzas.

Artículo 10.º

El Consejo Real de Guerra y Marina constará de tres salas; a saber:

Una compuesta de Jueces togados para los asuntos concernientes al ramo de Guerra.

Otra compuesta igualmente de magistrados para los asuntos que correspondan a Marina.

La tercera compuesta de Generales del ejército y de la Marina Real.

Artículo 11.º

Los Secretarios del despacho de Guerra y de Marina propondrán a V. M. un reglamento, en que se establezca la planta que debe tener en adelante el Consejo Real de Guerra y Marina, para que pueda desempeñar las atribuciones judiciales que le competen.

Artículo 12.º

Cada uno de los Secretarios, por lo tocante a su ramo respectivo, propondrá a V. M. los sujetos que hayan de conformar el Consejo Real de Guerra y Marina.

Artículo 13.º

El Consejo de Hacienda conocerá de los asuntos Judiciales de este ramo, en última instancia, del modo y forma que determinaren las leyes.

Artículo 14.º

Constará de dos salas compuestas de Ministros togados.

Artículo 15.º

El Secretario del Despacho de Hacienda propondrá a V. M. el reglamento correspondiente, para la organización de dicho Consejo, con arreglo a sus atribuciones.

Artículo 16.º

El mismo Secretario del Despacho quedará encargado de distribuir los demás asuntos en que ha entendido hasta ahora el mencionado Consejo, pasándolos al Ministerio de Fomento del Reino, o al Consejo de Estado, o a cualquiera otra corporación o autoridad, a que corresponda su conocimiento.

Artículo 17.º

El Consejo de Estado conservará este mismo nombre; pero se le dará una nueva planta.

Artículo 18.º

El Consejo de Estado se dividirá en siete secciones:

1.ª Sección de Negocios extranjeros: con esta consultará el Secretario de Estado los asuntos graves correspondientes a su Ministerio. Se compondrá de cinco individuos y un secretario.

2.ª Sección de Gracia y Justicia: El Ministro de este ramo consultará con dicha sección los asuntos relativos a la aclaración o dispensa de ley, reformas, códigos u otros semejantes. Constará esta sección de cinco individuos y un secretario.

3.ª Sección de Guerra: El Secretario del Despacho de Guerra consultará con esta sección los asuntos graves, correspondientes a su Ministerio. Constará esta sección de cinco individuos y un secretario.

4.ª Sección de Marina: El Ministro de Marina consultará con esta sección los asuntos graves propios de su ramo. Constará esta sección de tres individuos y un secretario.

5.ª Sección de Hacienda: El Secretario del Despacho de Hacienda consultará con esta sección los asuntos graves y planes y mejoras que requieran mayor examen y deliberación. Constará esta sección de cinco individuos y un secretario.

6.ª Sección de Fomento: Con la cual consultará el secretario de este ramo los negocios graves, concernientes a la administración y fomento del Reino, por lo respectivo a la Península e islas adyacentes. Se compondrá esta sección de cinco individuos y un secretario.

7.º Sección de Indias: Con esta sección consultarán todos los Secretarios del Despacho los asuntos graves de sus ramos respectivos, que tengan relación con el buen régimen y prosperidad de las Provincias españolas en América y Asia. Contará esta sección de seis individuos y un secretario. Se propondrán a V. M. para desempeñar estos destinos a las personas que a sus servicios y demás calidades reúnan la circunstancia de haber servido en los países de ultramar, o de haber adquirido, por cualquiera otro medio, conocimientos peculiares acerca de aquellas regiones.

Artículo 19.º

El Consejo de Estado dependerá como hasta ahora del Secretario del Despacho de Estado, en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 20.º

A él tocará presentar a la Real aprobación la propuesta para Presidente y Secretario de dicho Consejo. Por esta vez me atrevería a proponer a V. M. que se nombrase Presidente del Consejo de Estado al Duque de Baylen, que lo es del de Castilla, y por Secretario a D. Mariano Milla, Secretario actual de la Cámara. Por cuyo medio podría conciliarse premiar el merecimiento con una distinción tan honrosa y procurar al Erario una economía.

Artículo 21.º

Cada Secretario del Despacho propondrá a V. M. los individuos que hayan de componer su sección respectiva. Y por lo que toca a la Sección de Indias, cada uno de los Secretarios del Despacho (excepto el de Estado) propondrá a V. M. un individuo.

Artículo 22.º

Cada Secretario del Despacho podrá consultar a la Sección de su ramo, para que se proponga los sujetos que juzgue más dignos, a fin de que recaiga en ellas el nombramiento Real para algún destino importante.

Artículo 23.º

Todas las secciones serán iguales en consideración, así como todos los individuos del Consejo de Estado; sin más preeminencia que la que diere a cada uno su antigüedad.

Artículo 24.º

Cada sección será presidida por su decano, excepto cuando concurra a alguna de las secciones el presidente del Consejo, quien disfrutará siempre esta prerrogativa a menos que S. M. se dignase honrar al Consejo con su Augusta Presencia.

Artículo 25.º

Se reunirán todas las Secciones del Consejo cuando S. M. lo ordenare, para consultar con él algún asunto grave.

Artículo 26.º

El modo y forma de deliberar el Consejo, ya sea reunido en cuerpo, ya en secciones, se determinará en un reglamento particular.

Artículo 27.º

El Secretario del Despacho de Estado propondrá a V. M. el expresado reglamento, para la completa organización del Consejo de Estado. En los nombramientos que se hagan para este Consejo, igualmente que para los demás se adoptará como base proponer a V. M. los sujetos que sobresalgan en sus respectivas carreras, y que reúnan a su notoria aptitud y probidad una adhesión firme y sincera al legítimo trono de la Reina Nuestra Señora.

Artículo 28.º

Los Consejeros de Estado disfrutarán los mismos honores y prerrogativas que disfrutaban hoy día: el sueldo del Presidente será de cien mil reales, el de los Consejeros de Ochenta mil; y de setenta mil el de Secretario.

Artículo 29.º

Cada uno de los Secretarios del Despacho propondrá a V. M. todo lo relativo a los empleados de su ramo que en virtud de este arreglo resultaren cesantes.

Artículo 30.º

Así en la reducción de empleados como en la preferencia que debe darse a los que ya disfrutaban sueldo, se procurará que esta importantísima reforma se verifique con el mayor arreglo y economía.

Si V. M. estima que este proyecto merece tomarse en consideración ruego a V. M. que me mande pasarlo al Consejo de Gobierno; para que después de oír, como es debido, sus observaciones y dictamen acerca de dicho proyecto tenga yo la honra de someterlo de nuevo a la augusta aprobación de V. M. Madrid, 27 de Febrero de 1834. Señora, A Los Reales Pies de Vuestra Magestad, Francisco Martínez de la Rosa. Después de haberse dignado S. M. oír la lectura de la anterior Exposición, tuvo a bien mandar al Secretario de Estado que la firma, que la pasase inmediatamente al Consejo de Gobierno, para oír su dictamen, y que se le presentase de nuevo a S. M. para que recayese su Real aprobación».

APÉNDICE 3
EXPOSICIÓN DEL MINISTERIO DE S. M.
CON SEIS PROYECTOS DE DECRETOS
PARA LA SUPRESIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO
DURANTE LA MINORÍA DE LA REYNA,
SUPRESIÓN DE LOS CONSEJOS DE CASTILLA,
GUERRA Y HACIENDA, Y ERECCIÓN
DE TRIBUNALES SUPREMOS DE ESPAÑA
E INDIAS, GUERRA Y MARINA, Y HACIENDA,
Y CREACIÓN DE UN CONSEJO REAL DE ESPAÑA
E INDIAS PARA TODOS LOS NEGOCIOS
GUBERNATIVOS*

«Mis benéficas miras en favor del buen régimen de la monarquía no pudieran producir los bienes que de ellas deben esperarse, ni caminar con desembarazo mi Gobierno por la senda de las mejoras y adelantamientos, mientras subsista en pie la viciosa organización que en la actualidad tienen los cuerpos principales del Estado. Hasta las mismas reformas que se están planteando, y de que tantas esperanzas se promete ya la nación, no llegarían a madurez, y aun tal vez muchas de ellas se convertirían en perjudiciales, si al mismo tiempo no se cuidase de establecer la armonía y correspondencia entre las diferentes partes del sistema administrativo.

Muchas son las causas que han producido en él tanta confusión y desarreglo; pero pocas de mayor trascendencia y de influjo más pernicioso que la mezcla de atribuciones judiciales y administrativas en los mismos cuerpos y autoridades; resultando de este vicioso origen que mientras más providencias ha dictado el

* *AHN, Estado*, leg. 2827, 1.

Gobierno, para promover los varios ramos de la pública felicidad, mayores han sido las trabas que se han opuesto a su acrecentamiento y desarrollo.

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, libres de obstáculos extraños que entorpezcan 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.

Con el propósito y deseo de conseguir un fin tan importante, y después de haberse puesto de acuerdo con los demás Secretarios del Despacho, tengo la honra de proponer a V. M. las siguientes bases, que si logran merecer su augusta aprobación, tengo el íntimo convencimiento de que quedará más ordenada y expedita la administración del Estado, redundando en provecho común del Trono y de los pueblos.

Decreto núm. 1.º

Teniendo en consideración que por el testamento de mi augusto Esposo (Q. E. E. G) se instituyó un Consejo de Gobierno para que Yo le consultase como Reina Gobernadora, los asuntos arduos, trascendentales, y que forman regla general; y que en virtud de esta disposición, que debe tener fuerza y vigor durante la menor edad de mi excelsa Hija Doña Isabel II, han quedado sin ejercicio las atribuciones del actual Consejo de Estado, he venido en mandar lo siguiente:

Artículo 1.º

Se declara suspenso el Consejo de Estado, durante la menor edad de la Reina Doña Isabel II.

Artículo 2.º

Los individuos que componen actualmente dicho Consejo, conservarán los honores y prerrogativas, con el sueldo que le corresponda.

Artículo 3.º

Lo prevenido en el artículo anterior será extensivo al secretario, oficiales y dependientes del referido Consejo hasta tanto que se les coloque en otros destinos, con arreglo a sus méritos y circunstancias. Tendréislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Palacio, de marzo de 1834. A Mi Primer Secretario de Estado. Presidente del Consejo de Ministros.

Decreto núm. 2.º

Artículo 1.º

Quedan suprimidos los actuales Consejos de Castilla y de Indias.

Artículo 2.º

En su lugar instituyo un Tribunal supremo de España e Indias.

Artículo 3.º

El Tribunal supremo de España e Indias tendrá por atribuciones:

- 1.º Conocer de los recursos de nulidad de los procedimientos de los tribunales superiores en los casos y en la forma que establezcan las leyes.
- 2.º Conocer de los recursos de injusticia notoria.
- 3.º Conocer de los recursos llamados de Mil y Quinientas.
- 4.º Conocer de las demandas y recursos sobre tanteo, incorporación y reversión a la corona.
- 5.º Juzgar a los magistrados de los tribunales superiores, y a los empleados de elevada jerarquía, con arreglo a la ley de responsabilidad que se estableciere.
- 6.º Conocer de los negocios contenciosos del Real Patronato.
- 7.º Conocer de los recursos de fuerza de Nunciatura apostólica.
- 8.º Conocer de los negocios judiciales en que actualmente entiende la Cámara como Tribunal especial.

Artículo 4.º

El Tribunal supremo de España e Indias se compondrá de un presidente, 15 ministros y tres fiscales.

Artículo 5.º

Estos ministros se distribuirán en tres salas: dos para los negocios de la Península e islas adyacentes, y una para las provincias de ultramar.

Artículo 6.º*

La sala de Indias queda habilitada para suplir a la de España en caso necesario.

Artículo 7.º

Mi Secretario del Despacho de Gracia y Justicia me propondrá en reglamento para la nueva planta y organización de dicho Tribunal supremo de España e Indias, con arreglo a las bases precedentes. Tendreislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Palacio, de marzo de 1834. A Mí Primer Secretario de Estado. Presidente del Consejo de Ministros.

* Este artículo fue añadido tras el paso de los decretos por el Consejo de Gobierno que se resolvió con el dictamen de 14 de marzo de 1834 (en *AHN, Estado*, 2828, segunda parte; y la minuta de ese dictamen en *AHN, Estado*, leg. 906, núm. 54).

Decreto núm. 3.º

Artículo 1.º

Queda suprimido el Consejo supremo de Guerra.

Artículo 2.º

En su lugar instituyo un Tribunal supremo de Guerra y Marina.

Artículo 3.º

Este tribunal conocerá, en grado de apelación, de los procesos militares, con arreglo a las leyes y ordenanzas, y de todos los negocios contenciosos del fuero de guerra y marina y de extranjería.

Artículo 4.º

Este tribunal se compondrá de un Presidente y dos salas: una compuesta de ocho vocales, cinco de ellos generales del ejército y tres generales de marina, y dos fiscales militares, uno del ejército y otro de marina: otra sala compuesta de seis ministros togados, tres por Guerra y tres por Marina, y dos fiscales de la misma clase, uno por Guerra y otro por Marina.

Artículo 5.º

La sala de generales conocerá de la revisión de los procesos militares y decisiones de los consejos oficiales de generales, y asistirá a ella un ministro togado a juicio de presidente, siempre que lo exija la gravedad del negocio. Este ministro será de Guerra o de Marina, según la calidad del mismo negocio; y en cada una de estas será siempre el más moderno.

Artículo 6.º

La sala de ministros togados conocerá de los negocios contenciosos del fuero de guerra, de marina y de extranjería.

Artículo 7.º

Estas salas podrán dividirse en cuatro o reunirse en pleno; a juicio y disposición de la superioridad o del presidente, según el número y la índole particular de los negocios.

Artículo 8.º

Con arreglo a estas bases, mis Secretarios del Despacho de la Guerra y la Marina, me propondrán el reglamento conveniente para la planta y organización

de dicho tribunal supremo de Guerra y Marina. Tendreislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Palacio, de marzo de 1834. A Mi Primer Secretario de Estado. Presidente del Consejo de Ministros.

Decreto núm. 4.º

Artículo 1.º

Queda suprimido el actual Consejo supremo de Hacienda.

Artículo 2.º

En su lugar instituyo un Tribunal supremo de Hacienda.

Artículo 3.º

El Tribunal supremo de Hacienda conocerá de todos los asuntos judiciales de este ramo, en grado de apelación, del modo y forma que determinen las leyes.

Artículo 4.º

Conocerá igualmente de todos los negocios contenciosos de la Real caja de Amortización.

Artículo 5.º

El Tribunal supremo de Hacienda constará de un presidente, 10 ministros togados, repartidos en dos salas, y un fiscal.

Artículo 6.º

Mi Secretario del Despacho de Hacienda me propondrá, con arreglo a estas bases, el reglamento conveniente para la nueva planta y organización de este supremo Tribunal. Tendreislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Palacio, de marzo de 1834. A Mi Primer Secretario de Estado. Presidente del Consejo de Ministros.

Decreto núm. 5.º

Deseando poner en armonía la administración de justicia en todo el reino, y que los pueblos del territorio de Órdenes militares disfruten las ventajas que han de resultar de las importantes reformas que estoy planteando: vengo en mandar: Que mi Secretario de Gracia y Justicia me proponga, a la posible brevedad, la nueva planta y organización que haya de tener el Consejo Real de Órdenes: haciendo en el las mejoras y economías que sean convenientes, y presentándome la minuta preces que hayan de dirigirse a la silla apostólica, para impetrar a Su

Santidad la bula o bulas que al efecto fueren necesarias. Tendreislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Palacio, de marzo de 1834. A Mi Primer Secretario de Estado. Presidente del Consejo de Ministros.

Decreto núm. 6.º

Artículo 1.º

Instituyo un Consejo Real de España e Indias.

Artículo 2.º

Este Consejo se dividirá en siete secciones.

1.º Sección de Estado.—Con esta consultará el Secretario de Estado los asuntos graves correspondientes a su Ministerio. Esta sección se compondrá de cinco individuos.

2.º Sección de Gracia y Justicia.—El ministro de este ramo consultará con esta sección los asuntos relativos a la aclaración o dispensa de ley, reformas, códigos u otros semejantes. Esta sección me consultará, por terna, para los empleos de judicatura y para las prebendas eclesiásticas. A esta sección estará aneja la cancillería. Esta sección constará de cinco individuos.

3.º Sección de Guerra.—El Secretario del Despacho de Guerra consultará con esta sección los asuntos graves correspondientes a su ministerio. Constará esta sección de cinco individuos.

4.º Sección de Marina.—El Secretario del Despacho de Marina consultará con esta sección los asuntos graves propios de su ramo. Constará esta sección de tres individuos.

5.º Sección Hacienda. —El Secretario del Despacho de Hacienda consultará con esta sección los asuntos que reputé graves y los planes y mejoras que estime convenientes. Constará esta sección de cinco individuos.

6.º Sección de Fomento.—El Secretario del Despacho de Fomento consultará con esta sección los negocios graves, concernientes a la administración y fomento del reino, por lo respectivo a la península e islas adyacentes. Se compondrá esta sección de cinco individuos.

7.º Sección de Indias.—Con esta sección consultarán todos los Secretarios del Despacho los asuntos graves de sus ramos respectivos, que tengan relación con el buen régimen y prosperidad de las Provincias españolas en América y Asia. Constará esta sección de seis individuos, prefiriéndose para desempeñar estos destinos a las personas que a sus servicios y demás calidades reúnan la circunstancia de haber servido en los países de ultramar, o de haber adquirido, por cualquiera otro medio, conocimientos peculiares acerca de aquellas regiones.

Artículo 3.º

El Consejo Real de España e Indias dependerá del Secretario del Despacho de Estado, en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros.

Artículo 4.º

Al mismo Secretario del Despacho tocará presentar a mi Real aprobación la propuesta para presidente y secretario de dicho Consejo Real de España e Indias

Artículo 5.º

Cada uno de mis Secretarios del Despacho me propondrá los individuos que hayan de componer su sección respectiva; nombrando igualmente cada uno de ellos un individuo para la sección de Indias.

Artículo 6.º

Todas las secciones serán iguales en consideración, así como todos los individuos del Consejo Real de España e Indias, sin más preferencia que la que diere a cada uno de ellos su antigüedad.

Artículo 7.º

Cada sección será presidida por su decano, excepto cuando concurra a alguna de las secciones el presidente del Consejo, quien disfrutará siempre de esta prerrogativa.

Artículo 8.º

Se reunirán dos o más o todas las secciones del Consejo, cuando ocurriere consultar algún asunto, que por su naturaleza o por su gravedad así lo requiera.

Artículo 9.º

El modo y forma de deliberar el Consejo, ya sea reunido en cuerpo, ya en secciones, se determinará en un reglamento particular.

Artículo 10.º

Los individuos de este Consejo tendrán el tratamiento de ilustrísima, y disfrutarán el sueldo anual de 50.000 reales por ahora.

Artículo 11.º

Me propondréis un reglamento para la completa organización del Consejo Real de España e Indias.

Artículo 12.º

En las propuestas que se me hagan para este Consejo y para los varios tribunales supremos, establecidos por decretos de este día, se adoptará como base proponerme aquellas personas que sobresalgan en sus respectivas carteras, y que reúnan a su notoria aptitud y probidad una adhesión firme y sincera al legítimo trono de mi excelsa Hija.

Artículo 13.º

Tanto en la reducción de empleados como en la preferencia que debe darse a los que ya disfrutan sueldo, cuidarán mis Secretarios del Despacho de que esta importantísima reforma se verifique con el mayor orden y economía.

Tendreislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Palacio, de marzo de 1834. A Mi Primer Secretario de Estado. Presidente del Consejo de Ministros».

APÉNDICE 4
REALES ÓRDENES DEL MINISTERIO
DE GRACIA Y JUSTICIA DE 1 DE ABRIL DE 1834
PARA INSTALACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO
DE ESPAÑA E INDIAS *

«Es la voluntad de S. M. la Reyna Gobernadora que mientras no se forme el Reglamento que debe regir en este Supremo Tribunal, y apruebe la planta de dependientes del mismo, se administre la justicia por sus tres salas, en la forma respectiva que lo hacían los extinguidos Consejos de Castilla e Indias, y con los mismos dependientes que sirven en la actualidad. De Real orden lo digo a V. E. para su inteligencia y efectos convenientes. Dios guarde a V. E. muchos años. Aranjuez 1.º de Abril de 1834. Señor Presidente del Consejo Real de España e Indias.

Por convenir al Real servicio, y para que tenga cumplido efecto lo dispuesto en el Real decreto de 24 de Marzo último, por el que se instituyó el supremo Tribunal de España e Indias; se ha servido S. M. la Reina Gobernadora mandar que V. E., en unión con el decano del mismo y del fiscal más antiguo, formen a la posible brevedad el reglamento de dicho supremo Tribunal, y la planta de los dependientes que sean necesarios para la más ordenada y expedita administración de justicia, elevando uno y otro a conocimiento de S. M. para la resolución que estime conveniente. De Real orden lo digo a V. E. para su inteligencia y cumplimiento. Dios guarde a V. E. muchos años. Aranjuez 1.º de Abril de 1834. Nicolás María Garellly. Señor Presidente del supremo Tribunal de España e Indias».

* *AHN, Consejos*, leg. 11887.

APÉNDICE 5
REAL DECRETO SOBRE ATRIBUCIONES
INTERINAS DEL TRIBUNAL SUPREMO
DE ESPAÑA E INDIAS *

«Teniendo en consideración que por mi Real decreto de 26 de Enero último mandé que el Consejo de Castilla conociese hasta su determinación definitiva de los pleitos y recursos que pendiesen ante el mismo en grado de apelación, súplica o por caso de corte; y deseando evitar nuevos gastos a los litigantes; y dilaciones en el curso de la administración de justicia, he venido en resolver:

1.º Que el supremo tribunal de España e Indias sustancie y determine los pleitos que pendían ante el suprimido Consejo de Castilla en grado de súplica de providencias dictadas por el mismo.

2.º Terminará también todos los pendientes en instancia de apelación, y los radicados en aquel por caso de corte o por cualquier otro motivo.

3.º Se exceptúan los litigios no fenecidos, y de que conocía en grado de apelación el Consejo de Castilla en sala de provincia, los cuales se remitirán inmediatamente a la audiencia de Madrid, para que los sustancie y falle con arreglo a las leyes.

Tendreislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Está rubricado de la Real mano. En Aranjuez a 8 de Abril de 1834. A D. Nicolás María Garellly».

* *Gaceta de Madrid*, núm. 49, 10 de abril de 1834, p. 225.

APÉNDICE 6

REAL DECRETO SOBRE ARREGLO Y ATRIBUCIONES DEL SUPREMO TRIBUNAL DE GUERRA Y MARINA *

«Para que el Tribunal Supremo de Guerra y Marina, creado por mi Real decreto de veinte cuatro de Marzo último, pueda ocuparse desde luego en las altas y graves atenciones que le están cometidas con conocimiento de las bases de su organización y atribuciones, he venido en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º

El Presidente del Tribunal Supremo de Guerra y Marina será Capitán General, o por lo menos Teniente General del Ejército.

Artículo 2.º

Los cinco Ministros militares de la clase de Generales del Ejército serán Tenientes Generales o Mariscales de Campo; dos de ellos del arma de infantería, uno de la artillería, otro de la de ingenieros, y otro de la caballería; reemplazándose constantemente las vacantes por Generales de la misma arma a que estas pertenezcan, y pudiendo optar a ellas en Ingenieros y Artillería los que hayan sido al menos Coroneles efectivos en estos cuerpos, aunque después hayan salido de ellos.

Artículo 3.º

Los tres Ministros de la clase de Generales de la Armada se elegirán en las de Tenientes Generales y Generales de Escuadra.

* *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 183-186.

Artículo 4.º

El Fiscal militar correspondiente a Guerra podrá ser indistintamente de una u otra de las diferentes armas, aunque siempre de las clases de Mariscal de Campo o Brigadier: tomará antigüedad en el Tribunal a los cuatro años de desempeñar sin intermisión su destino, y a los seis podrá optar a plaza efectiva de su arma, si fuere Mariscal de Campo, y a los nueve si fuere Brigadier.

Artículo 5.º

El Fiscal militar correspondiente a Marina será Jefe de Escuadra o Brigadier: tomará antigüedad y optará a plaza efectiva en los términos establecidos para el de Guerra.

Artículo 6.º

De las tres plazas de Ministros togados correspondientes a Guerra, y de las tres de Marina, será la una para los Fiscales de igual clase de este Tribunal, y las restantes electivas.

Artículo 7.º

Los Fiscales togados de Guerra y Marina tomarán antigüedad en el Tribunal a los cuatro años de continuo servicio, y a los ocho optarán a plaza efectiva de su ramo.

Artículo 8.º

Optarán a Fiscales del Tribunal Supremo de Guerra y Marina los Auditores de provincia o departamento que tengan quince años de tales, o veinte de servicio; abonándoseles a este fin los que cuenten en la carrera militar, propiamente dicha, o en el desempeño de asesorías correspondientes al ramo de Guerra o al de Marina.

Artículo 9.º

La plaza de Secretario de este Tribunal se proveerá en uno de los Oficiales mayores de las Secretarías del Despacho de Guerra y Marina en la proporción, por cada tres vacantes de dos para Guerra y una para Marina; el Secretario gozará de todas las consideraciones que hasta el presente ha disfrutado; tomará antigüedad en el Tribunal como los Fiscales, y optará como ellos a plaza efectiva siendo Brigadier; y si no lo fuere podrá optar a plaza en la sección del Consejo Real correspondiente a su carrera.

Artículo 10.º

El sueldo de los Ministros, Fiscales y Secretarios será el de cincuenta mil reales vellón sin distinción de clases.

Artículo 11.º

El Tribunal me propondrá el reglamento interior que debe regir en él; la planta de su Secretaría, el número y clase de sus Subalternos de toda especie, con expresión de las carreras a que deben pertenecer y los sueldos que hayan de disfrutar, conciliando la economía con la más pronta y expedita administración de justicia.

Artículo 12.º

Conocerá este Tribunal de las sumarias y procesos militares sobre hechos sujetos a los Consejos de guerra ordinarios, y de Oficiales generales así del Ejército como de la Armada, con arreglo a lo prevenido en las Reales ordenanzas, leyes y órdenes vigentes; de los pleitos y causas de individuos del fuero de guerra, marina y extranjería, y demás asuntos que no tengan conexión con el servicio militar, de los cuales conocen en primera instancia los Capitanes o Comandantes generales de Provincias, Departamentos o Apostaderos con acuerdo de sus Auditores o Asesores; y que, conforme a derecho, tendrán apelación al Tribunal Supremo en segunda y tercera instancia; de los recursos de indulto, en apelación de las causas y negocios contenciosos en que hubiese entendido en primera instancia el Asesor de los cuerpos de Casa-Real; de las declaraciones de fuero militar de Guerra y Marina; de las que fuesen necesarias en puntos en que convenga hacer alguna variación respecto a la jurisdicción general que ejercen los Jefes militares de Guerra y Marina; y finalmente de dirimir las competencias que se hayan promovido entre los juzgados de ambos ramos.

Artículo 13.º

El tratamiento de este Tribunal será el de Alteza.

Artículo 14.º

En sus relaciones como cuerpo colectivo dependerá esencial y exclusivamente del Ministerio de la Guerra, según se verifica actualmente, sin perjuicio de entenderse con el de Marina en las incidencias propias de este ramo.

Artículo 15.º

Por el Secretario del Despacho de Marina haré el nombramiento de los individuos del Tribunal correspondientes a este ramo; cuidando el de la Guerra de

darle noticia de las vacantes que ocurran, y aquel a este de las personas que Yo tuviere a elegir, para la expedición de los títulos.

Artículo 16.º

Se formará por cada Ministerio de los de Guerra y Marina una comisión compuesta de individuos del Consejo Real y del Tribunal Supremo, que, con arreglo a las bases que dictaré y les comunicaréis, deslinde y fije los negocios que deben asignarse a cada uno de estos dos Cuerpos, según las atribuciones de su instituto.

Tendreislo entendido, y lo comunicaréis a quien corresponda. Aranjuez 7 de Abril de 1834. Está rubricado de la Real mano. A D. Antonio Remón Zarco del Valle».

APÉNDICE 7

REAL DECRETO A QUE SIGUEN DOS REALES ÓRDENES SOBRE ARREGLO DEL SUPREMO TRIBUNAL DE HACIENDA *

«Suprimido el Consejo de Hacienda, e instituido en su lugar por mi Real decreto de veinte y cuatro de Marzo último un Tribunal supremo del mismo ramo, a cuya jurisdicción quedan sujetos los negocios contenciosos de la Península e Islas Adyacentes y de los de las posesiones de América y Asia, He venido en mandar que el Presidente, Ministros y Fiscal del citado nuevo Tribunal supremo de Hacienda, antes de tomar posesión de sus respectivas plazas, presten el juramento siguiente: “Juro ser fiel a la Reina Doña Isabel II, y a su augusta Madre, como Regenta y Gobernadora, observar las leyes del Reino, y administrar justicia con arreglo a ellas”.

Tendreislo entendido, y dispondréis lo conveniente a su cumplimiento. Está rubricado por S. M. En Aranjuez a 19 de Abril de 1834. A D. José de Imaz Baquedano.

Finalmente, al Señor Presidente del citado Tribunal supremo de Hacienda comunico con esta fecha las dos reales órdenes que dicen así:

1.^a

Excelentísimo Señor:

S. M. la Reina Gobernadora ha tenido a bien mandar que el Tribunal supremo de Hacienda, instituido por Real decreto de veinte y cuatro de Marzo último, conste de los subalternos siguientes: cuatro Agentes-Fiscales, dos Relatores, dos Escribanos de Cámara, un Capellán y cinco Porteros; siendo igualmente la volun-

* *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 183-186.

tad de S. M. que las dotaciones de cada una de dichas plazas sean las mismas que tenían en el suprimido Consejo de Hacienda, a saber: veinte mil reales anuales las de Agentes-Fiscales, cinco mil las de Relatores, ocho mil las de Escribanos de Cámara, cuatro mil la de Capellán, seis mil la del Portero primero, y cinco mil reales también anuales a las de los cuatro porteros restantes. Al propio tiempo se ha dignado S. M. nombrar para las cuatro plazas de Agentes-Fiscales del nuevo Tribunal a D. Francisco Esteban Ranz, D. José Lidon y Martínez, D. Antonio Sánchez Ocaña y D. Fernando de la Torre, que lo eran del extinguido Consejo; para las dos de Relatores a D. Genaro de Rivas y Losa y D. Antonio Casanova, que lo eran primero y tercero del expresado Consejo; para la de Escribano primero de Cámara al que la desempeñaba en el mismo D. Andrés Ramón de Abuín; y para la de Capellán a D. Agustín Artaza, que también la obtenía. Últimamente quiere S. M. que los cinco Porteros fijados los elija V. E. de entre los nueve que había en el expresado Consejo de Hacienda, y que para la provisión de la plaza de Escribano segundo de Cámara que queda vacante, haga V. E. la propuesta conveniente, teniendo presentes todos los antecedentes que haya relativos a tales Escribanías.

2.^a

Excelentísimo Señor:

S. M. la Reina Gobernadora ha tenido a bien mandar: primero, que el nuevo Tribunal supremo de Hacienda, instituido por Real decreto de veinte y cuatro de Marzo último, se instale en el día veinte y cinco del corriente mes; segundo, que el Tribunal supremo ejerza sus funciones judiciales en los asuntos contenciosos de la Península e Islas adyacentes, y en los de las posesiones Españolas de América y Asia, respectivos al ramo de Hacienda, administrando la justicia en el modo y forma que lo hacían los suprimidos Consejos de Hacienda e Indias, y gobernándose por las ordenanzas que en ellos regían mientras que se forma el reglamento conveniente para su organización; tercero, que el mismo Tribunal forme a la posible brevedad el citado Reglamento, elevándolo a conocimiento de S. M. por conducto de este Ministerio para la resolución que estime conveniente; cuarto y finalmente, que designe V. E. como Presidente del Tribunal, los Ministros que hayan de componer cada una de sus dos Salas, distribuyendo entre ellas todos los negocios de que ha de conocer, y adoptando las demás disposiciones necesarias para que sin la menor dilación ni obstáculo quede instalado y en ejercicio de sus funciones judiciales.

De orden de S. M. Madrid 20 de abril de 1834. José de Imáz».

APÉNDICE 8

SUPRESIÓN DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE CASTILLA *

«Vengo en suprimir la secretaría de la presidencia del extinguido Consejo de Castilla, cuyos papeles se pasarán al archivo general del Consejo Real de España e Indias: quedando cesantes todos los empleados en ella, con el sueldo que les corresponda por clasificación, hasta que sean empleados en destinos correspondientes a su clase.

Tendreislo entendido, y lo comunicaréis a quien corresponda. Está rubricado de la Real mano. En el Pardo a 19 de Noviembre de 1834. A D. Nicolás María Garely».

* AGS, CREI, leg. 1, 7, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, p. 452.

APÉNDICE 9

REGLAMENTO APROBADO POR S. M. LA REYNA GOBERNADORA PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS *

«Artículo 1.º

El Consejo se reunirá los Jueves de cada semana no siendo feriados, a las diez de la mañana en invierno, y a las nueve en verano. Las secciones de que se compone se reunirán a las mismas horas todos los Lunes, Miércoles y Sábados de año excepto los feriados.

Artículo 2.º

El orden de asientos en Consejo pleno será por Secciones, cada una con su Decano a la cabeza; comenzando por la derecha del Consejo, por el orden con que se nombran las respectivas Secretarías de Estado y del Despacho. Comenzará a votar el más moderno, y así seguirán sin intermisión hasta el Presidente del Consejo que tendrá el voto de calidad o decisión en caso de empate.

Artículo 3.º

El Presidente, conforme a lo prevenido en el decreto de establecimiento de este Consejo, le reunirá en pleno extraordinariamente cuando lo exija la necesidad a su juicio, así como dos o más secciones para tratar del asunto o asuntos que señale.

Artículo 4.º

El Secretario del Consejo asistirá todos los días en que se reúna, y dará cuenta de los negocios que en él deban tratarse. Los Secretarios de Sección darán

* AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1.

cuenta a las respectivas a que correspondan de todos los asuntos de las mismas, y aun el Secretario del Consejo si fuese llamado por los Decanos de aquellas, o dispudiese su asistencia el Presidente del Consejo.

Artículo 5.º

Los acuerdos de las Secciones serán firmados por sus respectivos Secretarios, quienes los pasarán al Presidente del Consejo para que los dirija al Ministerio a que correspondan.

Artículo 6.º

Los acuerdos del Consejo serán firmados por su Secretario.

Artículo 7.º

Los Secretarios del Despacho se entenderán directamente con el Secretario del Consejo, el cual clasificará los negociados y los remitirá al Secretario de la Sección respectiva.

Artículo 8.º

El Secretario del Consejo con el solo objeto de que este tenga conocimiento de las deliberaciones de todas las Secciones, hará que cada una forme un índice de todos los asuntos que se despachen en ellas, y dará cuenta sucintamente todos los días de Consejo para que puedan evitarse de este modo algunas contradicciones en que es fácil incurrir en los que tengan alguna conexión entre sí, aunque correspondientes a diferentes Secciones.

Artículo 9.º

Cuando se dé cuenta en una Sección de un asunto, según fuese su importancia se deliberará sobre él por la misma Sección reunida, o se encargará su examen a alguno de sus individuos que someterá su trabajo a la aprobación de la misma.

Artículo 10.º

Los dictámenes del Consejo deberán extenderse por uno de los individuos de la Sección a que correspondan señalado por el Decano, y se pasarán originales a la Secretaría del Despacho a que correspondan, quedando el competente registro en la Secretaría de la Sección respectiva.

Artículo 11.º

Desde el punto en que cualquiera negocio llegue a tomar carácter contencioso pasará al Tribunal a que correspondan, puesto que el Consejo solo puede ocuparse de asuntos gubernativos.

Artículo 12.º

Los dictámenes se harán razonados expresando los fundamentos en que se apoyan, y si hubiese algún voto particular se extenderá literalmente sin refutación alguna de parte de la mayoría que sea de otra opinión.

Artículo 13.º

Los Secretarios de Estado y del Despacho podrán asistir cuando lo tengan por conveniente al Consejo Pleno, o bien cada uno a la respectiva Sección de su Ministerio, y tomar parte de las deliberaciones, pero no en la votación. En tales casos tendrán asiento a la derecha del Presidente del Consejo, o del Decano de la Sección.

Artículo 14.º

Continuarán por ahora cobrándose todos los derechos de la Cancillería que se hallan establecidos; y con su producto se atenderá a los gastos del Consejo y sueldos de su Secretaría, y de las Secciones del mismo, con arreglo a la que se apruebe, sin perjuicio de que con vista del estado aproximado del importe de aquellos derechos que deberá formarse inmediatamente, resuelva S. M. la aplicación que haya de darse al excedente, o los recursos con que haya de completarse lo que falte para cubrir las mencionadas atenciones.

Artículo 15.º

El Consejo tendrá un solo archivo distribuido en igual número de Secciones que las del Consejo, y cada una a cargo de uno de los Oficiales de ellas, designado para este cargo por el Presidente del Consejo.

Artículo 16.º

La planta de la Secretaría del Consejo será la siguiente: un Secretario general con el sueldo de 50.000 reales, y otro para cada una de las siete Secciones con el de 30.000, excepto la de Gracia y Justicia que tendrá dos Secretarios en razón del Patronato de España e Indias.

Secretaría General

Cuatro oficiales con los sueldos el 1.º de 20.000 reales, el 2.º de 15.000, el 3.º de 12.000 y el 4.º de 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Estado

Cuatro oficiales con los sueldos el 1.º de 20.000 reales, el 2.º de 15.000, el 3.º de 12.000 y el 4.º de 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Gracia y Justicia

Doce oficiales cuyos sueldos serán uno de 20.000, dos de 18.000, dos de 16.000, dos de 14.000, dos de 12.000 y tres de 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Guerra

Ocho oficiales, uno de 20.000, dos de 16.000, dos de 12.000 y tres 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Marina

Cuatro oficiales con los sueldos el 1.º de 20.000 reales, el 2.º de 15.000, el 3.º de 12.000 y el 4.º de 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Hacienda

Ocho oficiales, uno de 20.000, dos de 16.000, dos de 12.000 y tres 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Fomento

Ocho oficiales, uno de 20.000, dos de 16.000, dos de 12.000 y tres 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Indias

Cuatro oficiales con los sueldos el 1.º de 20.000 reales, el 2.º de 15.000, el 3.º de 12.000 y el 4.º de 10.000 reales de vellón anuales.

Subalternos

Portero del Consejo 6.000 reales; siete Porteros de Sección a 5.000 reales; tres Mozos de Oficio a 3.000; catorce escribientes a 4.000 reales de vellón anuales.

Archivos

Un Archivero 12.000 reales, y siete Oficiales a 6.000 reales, destinado cada uno a las órdenes del Oficial, Archivero de la respectiva sección.

Aranjuez, 9 de Mayo de 1834. Francisco Martínez de la Rosa».

APÉNDICE 10

REAL DECRETO FIJANDO LAS REGLAS CON QUE HA DE EJERCER SUS ATRIBUCIONES EL SUPREMO TRIBUNAL DE ESPAÑA E INDIAS *

«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 ha reclamaban los adelantos de la ciencia de la administración, han ocurrido dudas y dificultades dignas de mi consideración, que no pudieron resolverse entonces porque no convenía que al sentar las bases generales de tan importantes corporaciones, se descendiese al examen de pormenores, así con respecto a los asuntos pendientes, como en orden a los que de nuevo ocurriesen para deslindar convenientemente la acción judicial y la administrativa. Instalado ya dicho supremo Tribunal de España e Indias, y deseando Yo fijar con exactitud y claridad las reglas oportunas para que pueda ejercer sin estorbo las altas funciones que le están cometidas, en vista de la consulta que me ha dirigido, he venido en mandar, en nombre de mi muy cara y amada Hija Doña Isabel II:

1.º Todos los pleitos sin excepción alguna que se hallaban en el estado de vistos por cualesquiera de las salas de los suprimidos Consejos de Castilla e Indias se fallarán por los mismos magistrados que habían asistido a la vista, conforme a la autorización que para ello da la ley del reino a los ministros jubilados.

* *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 288-291.

2.º El Presidente del Tribunal supremo designará una sala para dirimir las discordias que hayan quedado pendientes, y si en ella hubiere algún ministro de los que votaron, nombrará otro en su lugar.

3.º Para pronunciar la sentencia en los casos del precedente artículo se reunirán a la sala designada por el Presidente los ministros de los extinguidos Consejos que asistieron a la vista y discordaron.

4.º Los expedientes sobre aprobación y recibimiento de abogados y escribanos, pendientes al suprimirse los Consejos de Castilla e Indias, se terminarán en el supremo Tribunal de España e Indias.

5.º El mismo supremo Tribunal mandará librar en favor de los abogados y escribanos aprobados por los extinguidos Consejos, o que se apruebe nuevamente en virtud de la autorización que le concede el artículo anterior, la competente certificación que acredite el examen y aprobación, con la que podrán acudir a la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real para que les expida el título correspondiente.

6.º También mandará expedir los despachos y ejecutorias que solicitaren los interesados para llevar a efecto las providencias ejecutoriadas por los suprimidos Consejos de Castilla e Indias en la forma que estos lo hacían, y se refrendarán por los escribanos de Cámara a quienes correspondan.

7.º En conformidad a mis Reales decretos de 26 de Enero y 8 de Abril últimos, el Tribunal supremo de España e Indias queda autorizado para terminar los negocios contenciosos que al tiempo de su instalación estaban pendientes en los suprimidos Consejos de Castilla e Indias, de cualquiera clase que sean, y cualquiera que fuese su estado, salvo lo que se previene en el artículo 3.º de mi Real decreto de 8 de Abril próximo pasado.

8.º Terminará además aquellos negocios, que a consecuencia de las leyes anteriores a mi Real decreto de 24 de Marzo de este año, correspondían al extinguido Consejo de Indias, y se remitan a él en el tiempo que tarde aún en publicarse el mencionado Real decreto en aquellos dominios.

9.º En tanto que se organiza completamente el sistema judicial en toda la monarquía, el Tribunal supremo de España e Indias, además de las facultades que le están asignadas en mi Real decreto de 24 de Marzo último, tendrá las siguientes:

1.ª Conocer de la presentación de bulas, breves y rescriptos apostólicos, obtenidos a instancia de particulares o de corporaciones, para su examen, y concederles el pase, o acordar su retención con arreglo a las leyes.

2.ª Conocer de las demandas que puedan o deban interponerse sobre retención de bulas, breves o rescriptos apostólicos.

3.ª Conocer de las demandas de retención de gracias concedidas a consulta de las extinguidas Cámaras de Castilla e Indias, o en adelante se concedieren,

previo dictamen de la sección de Gracia y Justicia en la forma que lo hacían los extinguidos Consejos.

4.^a Conocer de los recursos de protección del Santo Concilio de Trento en la manera que entendían aquellos.

5.^a Conocer de los recursos sobre regulares que eran de la atribución del Consejo de Castilla, conforme a la ley 9.^a tít. 2.^o de la Novísima Recopilación.

6.^a Conocer de los recursos de fuerza que se interpongan del Consejo de Órdenes militares y de todos los demás tribunales eclesiásticos superiores de la corte.

7.^a Conocer en grado de apelación de las causas de Real Hacienda de Indias, según la legislación peculiar que sobre ellas rige, y en el modo que lo hacía el Consejo de Indias.

8.^a Conocer de las causas de residencia de los virreyes, capitanes generales y gobernadores de los dominios de Ultramar, como lo hacía el supremo Consejo de Indias.

9.^a Conocer los juicios de espolios de prelados eclesiásticos de dichos dominios en igual forma.

10.^a Conocer de los negocios contenciosos del Real Patronato de Indias.

10.^o El Tribunal supremo de España e Indias no podrá conocer en delante de negocio alguno que no esté comprendido en las atribuciones que le están designadas por mi Real decreto de 24 de Marzo último y por el presente; y los que nuevamente ocurran siendo contenciosos, aunque correspondiesen a la dotación de los suprimidos Consejos de Castilla e Indias, se instaurarán en los respectivos juzgados ordinarios.

11.^o Si no obstante lo dispuesto en este mi decreto, ocurriese alguna duda que pueda entorpecer el curso de la justicia, el Tribunal supremo de España e Indias me lo hará presente con su dictamen oyendo previamente a los fiscales.

Tendreislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Está rubricado de la Real mano. En Aranjuez a 26 de Mayo de 1834. A D. Nicolás María Garely».

APÉNDICE 11

REAL DECRETO ESTABLECIENDO UNA NUEVA JUNTA DE COMPETENCIAS*

«Suprimidos los antiguos Consejos por mi Real decreto de 24 de marzo último, lo ha quedado también la suprema junta de Competencias creada por Real orden de 24 de Febrero de 1824. Y como la experiencia ha demostrado los ventajosos resultados de esta institución, cuyo objeto es remover los obstáculos que embarazan la acción de la justicia por el encuentro de jurisdicciones privilegiadas o de tribunales que reconocen distintas superiores; en tanto que se organiza completamente el sistema judicial de toda la monarquía, oído el Consejo de Gobierno, he venido en mandar, en nombre de mi muy cara y amada Hija Doña Isabel II:

1.º Se establece una nueva junta suprema de Competencias, con las atribuciones que tenía la anterior.

2.º Conocerá y decidirá además de todas las competencias que ocurran entre juzgados ordinarios o privilegiados, y los del patrimonio Real.

3.º Será presidente de ella el del Tribunal supremo de España e Indias, y se compondrá de dos ministros de cada uno de los tres Tribunales supremos, y de otros dos del Consejo Real de Órdenes militares.

4.º El escribano de Cámara más antiguo del Tribunal supremo de España e Indias será secretario de la junta; y los de los demás Tribunales supremos y Consejos de las Órdenes, alternarán en el despacho de los negocios en la propia forma que lo hacían de los antiguos Consejos.

Tendreislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Está rubricado de la Real mano. En Aranjuez a 29 de Mayo de 1834. A. D. Nicolás María Garely».

* *AHN, Consejos*, L. 2709 ter, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 295 y 296.

APÉNDICE 12
REAL DECRETO SEÑALANDO
LAS ATRIBUCIONES QUE HA DE TENER
LA SECCIÓN DE GRACIA Y JUSTICIA
DEL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS *

«Encargada la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias, no solo de evacuar los dictámenes que le pidieréis de mi orden sobre medidas generales, sino de consultarme para la provisión de plazas de judicatura y de beneficios eclesiásticos, tiene por la índole misma de estas atribuciones un carácter particular del que no participan las demás secciones, tanto más digno de la atención de mi Gobierno, cuanto que proviene del conocimiento sobre materias del Real Patronato, cuyo sostenimiento es tan importante para conservar intactos los límites de las potestades civil y eclesiástica. Y deseando evitar hasta la más ligera duda en el ejercicio de tan graves atribuciones, y remover los obstáculos que puedan presentarse para llevar a puntual cumplimiento mi Real decreto de 24 de Marzo último; en vista de la exposición que me ha dirigido dicha sección, y oído el dictamen del Consejo de Gobierno, en nombre de mi muy amada hija Doña Isabel II, he venido en mandar:

1.º Consultaréis con la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real, además de los asuntos relativos a aclaración o dispensa de ley y reformas de códigos de que habla mi Real decreto de 24 de Marzo último, los relativos al pase y exequátur regio de las bulas y breves pontificios que se impetraren por mi Gobierno sobre asuntos generales, o que por su naturaleza o circunstancias sean gubernativos.

2.º Publicará las vacantes que deberán comunicarle los RR. Obispos, cabildos y tribunales.

3.º Admitirá memoriales para las plazas y beneficios eclesiásticos que haya de consultar, prefijando término para la presentación de aquellos.

* AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1.

4.º Instruirá por sus secretarías los expedientes que juzgue necesarios, ya para enunciar los dictámenes que le pediréis de mi orden, ya para formar las consultas por terna de que habla el artículo segundo.

5.º Terminado que sea el arreglo definitivo del sistema judicial de que os estáis ocupando, me consultará por terna para los empleos de judicatura y piezas eclesiásticas, tanto de España como de Indias.

6.º Comunicará a quien corresponda los nombramientos que yo tuviese a bien hacer, ya sea consulta de la misma, ya por especial decreto.

7.º Expedirá los correspondientes títulos a los agraciados después de haber satisfecho o asegurado los derechos establecidos o que se establecieron.

8.º Expedirá los títulos de escribanos y notarios de reinos y otros oficios públicos en la manera que lo hacían las extinguidas Cámaras de Castilla e Indias, quedando según está mandado a las autoridades respectivas el previo examen de la idoneidad personal de los escribanos y notarios.

9.º Con arreglo a mi Real decreto de 13 de Abril último, expedirá los títulos a los abogados aprobados por las audiencias que quieran ejercer su profesión en todos los tribunales del reino.

10.º Instruirá por sus secretarías los expedientes sobre solicitudes que se me hagan para consignar alimentos a las viudas de los poseedores de mayorazgos sobre las rentas de los mismos, y me dirigirá por la secretaría del Despacho de vuestro cargo su dictamen acerca de aquellas.

11.º Instruirá en igual forma los expedientes sobre pretensiones que se me dirijan para obtener merced de títulos de Castilla o grandezas de España.

12.º Expedirá por su cancellería a unos y otros los títulos y diplomas, y también las cartas de sucesión, satisfaciendo o asegurando los derechos que estén establecidos o que se establecieron para dichas gracias y sucesiones.

13.º Instruirá asimismo los expedientes para las enajenaciones y permutas de bienes vinculados, para las legitimaciones, dispensas de edad, licencias de casamientos, y para suplir el consentimiento paterno en los de los hijos de familia, que según la pragmática de 1803 debían acudir a la Cámara.

14.º Desde el punto en que cualquiera de los negocios sobre los que instruya la sección expediente para dar su dictamen, o elevar consulta, se hiciere contencioso, se remitirá por la misma al tribunal competente.

15.º Fijará el arreglo y distribución de negociados como estime más conveniente entre las dos secretarías.

16.º No tendrá la sección más atribuciones que las expresamente señaladas en este mi decreto y en el de institución del Consejo Real de España e Indias.

17.º Si a pesar de lo dispuesto en los artículos anteriores ocurriere alguna duda que entorpezca el curso de los negocios, la sección lo pondrá en mi conocimiento por medio del Presidente del Consejo Real para la resolución conveniente.

Tendreislo entendido, y lo comunicaréis a quien corresponda para su cumplimiento. Está rubricado de la Real mano. En Aranjuez a 29 de Mayo de 1834. A Don Nicolás María Garely».

APÉNDICE 13

REAL DECRETO MODIFICANDO LA PLANTA DE LA SECRETARÍA DE LA SECCIÓN DE GRACIA Y JUSTICIA *

«Las diferentes atribuciones que mi Real decreto de veinte y nueve de Mayo de este año señaló a la sección de Gracia y Justicia del Consejo Real de España e Indias, al paso que aumenta considerablemente sus trabajos respecto de las demás exige también una organización particular de su Secretaría. Y para llevarla a efecto, según reclaman las necesidades del servicio, en nombre de mi muy amada Hija D. Isabel II he venido en mandar:

Primero.

La Secretaría de la Sección de Gracia y Justicia de dicho Consejo estará a cargo de un Secretario, que lo será D. Damián de la Santa con el sueldo de cuarenta mil reales en consideración al aumento de trabajo y responsabilidad.

Segundo.

Para el mejor orden en el despacho de los negocios de esta Secretaría, según su distinta naturaleza, habrá dos secciones, una civil y otra eclesiástica y nombro para Jefe de la primera a D. Fernando de Ibarrola oficial mayor que fue de la extinguida Secretaría de la Cámara de Gracia y Justicia y Estado de Castilla, y que lo es actualmente de la general del Consejo; y para Jefe de la Segunda a D. Ventura González Romero, asignando a cada uno el sueldo de veinte y cinco mil reales, y habilitándolos para el despacho de los negocios de la de su cargo respectivo en ausencias, enfermedad u ocupación del Secretario.

Tercero.

La Secretaría tendrá doce oficiales por ahora y sin perjuicio de lo que la experiencia acredite; y nombro para estas plazas a D. Juan Manuel González, D. Julián

* *AHN, Estado*, leg. 2829, 24.

de Cáceres, D. Hilarión del Rey, D. Victoriano de las Landeras, D. Juan Adanero, D. José Lardizábal, D. José Mollinedo, D. Antonio Sola, D. Julián Igartúa, D. José Calvo, D. Manuel Caballer y Muñoz y D. Manuel de la Fuente; los cuales gozarán el sueldo siguiente: veinte mil reales el primero; diez y ocho mil el segundo y tercero, diez y seis mil el cuarto y quinto, catorce mil el sexto y séptimo, doce mil el octavo y noveno y diez mil los tres últimos. Tendrá igualmente dos oficiales de Archivo con el sueldo de seis mil reales cada uno; y nombro para estas plazas a D. Miguel Llano y Heras y D. Vicente Pano y Vidal; dos escribientes con el sueldo de cinco mil reales cada uno; y nombro para estos destinos a D. Pablo Rubio y a D. Félix Luis Quintana; y dos porteros con el sueldo de cuatro mil reales cada uno, que lo serán D. Pedro Ponte y D. José Marugan.

Tendreislo entendido y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Está rubricado de la Real mano. En San Ildefonso a 19 de Agosto de 1834. A D. Nicolás María Garely».

APÉNDICE 14

REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO DEL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS *

«Excelentísimo señor.

Habiendo acreditado la práctica de los negocios sometidos al Consejo Real desde su instalación la necesidad de hacer algunas alteraciones en su reglamento interior, por no abrazar el aprobado interinamente por S. M. la Reyna Gobernadora con fecha de 9 de Mayo de este año todos los pormenores indispensables para regularizar y uniformar el despacho de los asuntos, ni haberse previsto en él ciertos casos que solo la experiencia puede hacer conocer, acordó ocuparse de esta importante materia, y nombró una comisión compuesta de individuos de su seno que propusiese las variaciones que conviniese hacer, la cual presentó el fruto de sus trabajos y discutido con detenimiento en diferentes sesiones del Consejo convino en proponer a S. M. la Reyna Gobernadora la aprobación del nuevo reglamento que paso a manos de V. E. a fin de que sirviéndose someterla a S. M. recaiga la resolución que fuese de su Real agrado. Dios. Madrid 20 de diciembre de 1834. Excelentísimo señor El Duque de Baylen. Excelentísimo señor Secretario del Despacho de Estado.

Capítulo 1.º

Del Consejo Real y sus Ministros

1.º

El Consejo como cuerpo establecido para ayudar y servir al Rey en las cosas que son menester para su Consejo dará su dictamen en los negocios graves que S. M. se dignase someter a su examen.

* AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1.

2.º

El Consejo Real depende del Secretario del Despacho de Estado en su calidad de Presidente del Consejo de Ministros.

3.º

El Consejo Real en cuerpo gozará del tratamiento que S. M. se dignase concederle.

4.º

Los Secretarios de Estado y del Despacho cuando asistan al Consejo pleno, o a la respectiva sección tomarán parte en las deliberaciones más no en la votación. En ambos casos ocuparán el lugar a la derecha del Presidente del Consejo o del Decano de la Sección.

5.º

Cuando S. M. tuviese a bien asistir al Consejo se avisará previamente a este. ~~Los Ministros~~ Los Consejeros saldrán formados con su Presidente hasta la primera puerta que comunica al patio, llevando además todos sus dependientes. Entrados en la Sala de Sesiones permanecerán en pie hasta que S. M. prevenga que tomen asiento. Hecho se dará cuenta del asunto que motivare la Real asistencia con preferencia a todos. Al retirarse S. M. se le despedirá con igual formalidad.

6.º

En la Sala de las Sesiones del Consejo pleno habrá un dosel con el retrato de S. M. y silla vuelta; delante una mesa a cuyos lados estarán los asientos de los ~~Ministros~~ Consejeros.

7.º

El Consejo Real ocupará el lugar preferente siempre que concurra con cualquier otro cuerpo o Tribunal a los besamanos, y demás actos públicos exceptuándose el Consejo de Gobierno que deberá presidir a todos.

8.º

A los Consejeros les corresponde el tratamiento de Ilustrísima.

9.º

Usarán el uniforme que S. M. tenga a bien designarles.

10.º

A todos los ~~Ministros que componen hoy el consejo~~ actuales consejeros y a los que les sucediesen se les expedirán títulos como se hacía con los de los antiguos consejos, firmados por el Presidente del consejo, tres señores Consejeros y el Secretario general. Se releva a los Consejeros actuales del pago de los derechos de expedición. Al pie de los títulos extenderá el secretario general certificación del día en que cada Consejero hubiese tomado posesión, y de todo se tomará razón en las Contadurías general de Distribución y del Monte pio del Ministerio.

11.º

La posesión se dará en Consejo pleno a puerta abierta, y con asistencia de todos los subalternos. En el se presentará el nuevo Consejero con el Real Título que pondrá en manos del Presidente. Leído por el Secretario general y puestos en pie todos los empleados, el Presidente le tomará el juramento concebido en los términos siguientes: ¿Juráis ser fiel a la Reyna Nuestra Señora Doña Isabel 2.^a y a la Reyna Gobernadora, haberos bien y lealmente en el desempeño del cargo de Consejero que S. M. os ha conferido procurando decirle cuanto entendiéreis que conviene al pro-común y al servicio de S. M. R. Sí juro. p. Si así lo hicieréis Dios os ayude, y si no os lo demande. Hecho, el secretario acompañará al nuevo Consejero al lugar que le corresponda y en él tomará asiento.

12.º

Para la fácil exposición de los negocios se divide el Consejo en tantas Secciones cuantos son los Ministerios con más una destinada a los de Indias. Constarán del número de Consejeros que señala el decreto de creación del Consejo Real; y presidirá en cada una su Decano. En ausencia, enfermedad, suspensión o falta de este hará sus veces el ~~Ministro~~ Consejero más antiguo de la misma Sección.

13.º

La división del Consejo en Secciones no da preferencia a alguna de estas sobre las demás. Todas son iguales en consideración.

14.º

Aunque también son iguales entre sí los ~~Ministros~~ Consejeros que las componen, preferirán los unos a los otros en los asientos, según la antigüedad que les correspondiese por las fechas de los títulos de sus nombramientos.

15.º

La antigüedad de los Consejeros actuales se contará desde el día de la instalación del Consejo, siguiendo por esta vez el mismo orden de las respectivas Secretarías del Despacho y en lo sucesivo por las fechas de sus nombramientos.

16.º

Los Consejeros quedan incorporados en el Monte pío del Ministerio y sus viudas y pupilos gozarán los haberes que han disfrutado y disfrutaban los de los Ministros de los Consejos de las Cámaras suprimidos.

17.º

El Consejo pleno se reunirá todos los jueves de cada semana, no siendo feriado, desde el día 1.º de octubre hasta el 30 de Abril a las diez de la mañana y en los meses restantes a las nueve. Las secciones lo harán en los Lunes, Miércoles y Sábados a las mismas horas. Cuando hubiere algún feriado que impida la reunión se verificará esta en el inmediato día hábil. También se reunirán extraordinariamente a la hora que señalare el Presidente.

18.º

Para que no se retarde el curso de las Reales órdenes que se comuniquen desde el jueves se reunirá también el consejo en pleno los Lunes y Sábados de cada semana con solo el objeto de que se publiquen las recibidas en los días intermedios y acuerde el giro que haya de darse a cada una. Verificando esto se apartarán las Secciones para continuar sus respectivas tareas.

19.º

Las Sesiones durarán todo el tiempo necesario para despachar los negocios que se presentasen a la deliberación del Consejo.

20.º

La cancillería estará unida a la secretaría general del Consejo.

21.º

Se cobrarán los derechos hasta aquí establecidos o que se establezcan por la expedición de los Títulos y Despachos los que ingresarán en Tesorería general.

Capítulo 2.º
Del Presidente del Consejo

22.º

La elevada dignidad del Presidente da al que la obtiene el distinguido carácter de Cabeza del Consejo.

23.º

El Presidente disfrutará dentro y fuera de Palacio todas las distinciones honras y preeminencias que gozaba el del extinguido Consejo Real.

24.º

Al Presidente corresponde mantener el orden en las discusiones, vigilar el exacto cumplimiento de los deberes impuestos a los consejeros, secretarios y subalternos; fijar las cuestiones llamar a votación, y reasumir el resultado de estas para la extensión del acuerdo por el secretario.

25.º

En caso de empate tendrá voto de calidad o de decisión.

26.º

Quando convenga por la calidad o gravedad del asunto que uno o más ~~Ministros del Consejo~~ Consejeros se encargue de la extensión de la consulta, el Presidente los nombrará. También nombrará los que hayan de componer las comisiones para la preparación de algunos negocios cuando su grave importancia o complicación lo exigiesen.

27.º

El Presidente llevará la correspondencia con el Secretario del Despacho de Estado en los asuntos relativos al Consejo como cuerpo.

28.º

El Presidente del Consejo podrá conceder a los Consejeros permiso para ausentarse por un mes.

29.º

Quando los Consejeros y el secretario general tuvieren necesidad de ausentarse con Real licencia por más tiempo, la solicitarán de S. M. por la respectiva Secretaría de Estado, por la que hayan sido nombrados.

30.º

A los secretarios de las Secciones, sus oficiales, Archivero y demás dependientes y subalternos les concederá el Presidente la licencia para ausentarse por dos meses, solicitándola los de la secretaría general, el Archivero y sus dependientes por el secretario general, y los demás por los Decanos, los cuales las pasarán a aquel con sus informes.

31.º

En ausencias, enfermedades, ocupación o falta del Presidente, ocupará su asiento y ejercerá sus funciones el Consejero más antiguo, según el orden prevenido en el artículo 15.º

32.º

Cuando el Presidente llegare al Consejo después de empezado el Despacho se anunciará por un portero su llegada en estas palabras: El señor Presidente, y entonces se levantarán los Consejeros asistentes quienes no se sentarán hasta que aquel lo haga.

33.º

En seguida el que haya presidido la sesión le dará cuenta de los asuntos que se hayan tratado en ella y del expediente que se estuviese ventilando al tiempo de su entrada.

34.º

Dos Porteros le acompañaran desde el estribo del coche hasta la entrada interior del local destinado para el Consejo y sus Secciones, y desde allí el Portero mayor con todos los demás de servicio hasta la puerta del salón en donde celebra sus sesiones el Consejo.

35.º

El Presidente tendrá en su posada todos los días un portero de guardia que se nombrará por turno que debe llevar el portero mayor.

Capítulo 3.º

De las Secretarías general y de la Secciones del Consejo

36.º

Al Secretario general y a los de las Secciones, así como al Archivo y a los oficiales, se les expedirán títulos y Despachos Reales de sus nombramientos. Los

de los Escribientes se harán por Reales órdenes comunicadas al Consejo, el cual mandará dar un documento de cada una al respectivo interesado, formado por el Presidente y Secretario general. A los demás subalternos se hará por un oficio que este les comuniqué.

37.º

El Secretario general y de las secciones que por sus anteriores servicios no reuniesen la calidad de Secretarios del Rey con ejercicio la recibirán en el hecho de su nombramiento, expidiéndose por la respectiva secretaria el Decreto oportuno.

38.º

Los oficiales primeros de la Secretaría general y de las secciones tendrán anejos a sus plazas los honores de Secretarios del Rey.

39.º

El Secretario general, los de las secciones, el Archivero y demás subalternos, usarán el uniforme particular que S. M. tuviere a bien designarles.

40.º

Las plazas de las Secretarías y Archivo serán de rigurosa escala, y no podrá haber supernumerarios ni meritorios.

41.º

Al Secretario general del Consejo suplirá en sus ausencias, ocupación enfermedades, y faltas el Secretario más antiguo de las Secciones.

42.º

Los oficiales primeros de las Secretarías de las Secciones suplirán a los secretarios respectivos en sus ausencias, enfermedades, ocupación o faltas.

43.º

Los Secretarios, oficiales y Archiveros tomarán posesión en sus plazas previo juramento de servir, fielmente y guardar secreto, que harán al consejo en manos de su Presidente.

44.º

Los Secretarios, oficiales y Archivero, oficial del Archivo y porteros quedan incorporados en el Monte pío del Ministerio y sus viudas y pupilos gozarán los haberes correspondientes.

45.º

El Secretario del Consejo y los de las Secciones asistieran a las sesiones en los días y horas señaladas. Darán cuenta en ellas de los negocios: extenderán y firmarán los acuerdos y los comunicarán a quienes corresponda.

46.º

Las Secretarías general de las Secciones y el Archivo trabajarán todos los días excepto los festivos a las horas que señalen las Secretarías.

47.º

El Secretario general y los de las Secciones llevarán actas formales y expresivas de lo que se tratase y resolviese; y después de aprobadas por el Consejo y por las Secciones las firmarán.

48.º

Las sesiones del Consejo y de las Secciones empezarán por la lectura de la Acta de la anterior que hará el Secretario.

49.º

Los Secretarios de Estado y del Despacho se entenderán con el del Consejo para la comunicación de las Reales órdenes, sin perjuicio de entenderse directamente con los Secretarios de las Secciones en los negocios que tengan por conveniente.

50.º

El Secretario general dará cuenta al Consejo Real de todas las Reales órdenes que hubiere recibido de las cuales llevará registro.

51.º

El Secretario general de acuerdo con el Presidente dará cuenta con preferencia de los asuntos más graves y urgentes. Para clasificarlos y saber si hay o no atraso en el despacho presentará al Consejo pleno del Jueves una lista de todos los expedientes a este remitidos y su estado.

52.º

Cada Secretario de Sección firmará un índice de todos los asuntos que en ella se despacharen con sucinta expresión de su contexto, el cual pasará al Secretario general que le leerá al Consejo pleno en los días de su reunión.

53.º

Los Secretarios de las Secciones remitirán directamente al Secretario general del Consejo o al Ministerio a quien corresponda los informes que este pidiere.

54.º

Estarán a las órdenes del Consejo y de sus respectivas Secciones para el asien- to y rápido despacho de los negocios en que entendieren los Archivos que han pertenecido a los antiguos Consejos suprimidos, a la Contaduría general de Indias y a la Junta general de Comercio y Moneda.

55.º

Lo estarán asimismo los de las Juntas de Aranceles, de Fomento y de Estadística, la Biblioteca Económica y los de todas las dependencias o comisiones que hayan ejercido hasta aquí las funciones atribuidas al Consejo Real y a sus secciones.

56.º

El Consejo consultará a S. M. lo que tuviere por oportuno para ligar sus fun- ciones con estos depósitos de datos y de noticias interesantes a fin de que pueda sacarse la mayor utilidad de sus tareas con economía del Erario y alivio al Gobierno.

57.º

Quedan autorizadas las Secciones para pedir para su instrucción por medio de su Secretario los documentos, memorias, consultas, libros y demás que hubiere en las indicadas dependencias.

Capítulo 4.º

De los negocios en que han de entender el Consejo Real y sus Secciones

58.º

Todos los negocios que S. M. pasase al Consejo se despacharán por él en vis- ta de los informes que le darán las respectivas Secciones.

59.º

El Consejo queda autorizado para pedir directamente a las oficinas de la Corte y a las autoridades del Reyno cuantas noticias o informes creyese necesarios para ilustrar su opinión sobre los negocios que se sujetaren a su examen.

60.º

El Consejo resolverá las dudas que ocurrieren a las Secciones en el desempeño de sus respectivos encargos.

61.º

~~Con el objeto de dar a las Secciones la unidad e igualdad entre sí que previene el decreto de institución del Consejo, consultará este a S. M. al remitir el proyecto de reglamento lo conveniente, que sería que las propuestas para piezas eclesiásticas y destinos de magistratura cometidas hoy a la Sección de Gracia y Justicia por Decreto de 29 de Mayo último se hiciesen por el Consejo.~~

§ 2.º
De las Secciones

62.º

Se divide el Consejo en Secciones con el objeto de instruir, ilustrar y preparar los negocios que S. M. remitiese a su consulta e informe.

63.º

Divididas en tanto número cuanto son las secretarías del Despacho de Estado, cada una entenderá en la instrucción de los expedientes que perteneciesen a su dotación.

64.º

La Sección de Indias por su particular constitución despachará todos los negocios de Ultramar, cualquiera que sea el Ministerio a que correspondan, bien por si sola o en unión de otra u otras Secciones, según el Gobierno lo dispusiese o ella misma lo juzgare conveniente debiendo en este caso hacerlo presente al Presidente para que ordene la reunión.

65.º

Se reunirán las Secciones en los días y horas indicadas en el artículo 17.

66.º

Los Decanos tendrán en ellas lugar preferente y los demás Consejeros ocuparán el que les correspondiere.

67.º

Se reunirán una o más secciones para el más acertado Despacho de los negocios cuando se previniese en la Real orden, lo acordare el Consejo o lo pidiere alguna Sección para asegurar su dictamen.

68.º

Quando dos o más secciones reunidas disintieren en su opinión se dará cuenta al Consejo para que cerciorado de los fundamentos proponga una opinión fija que evite dudas.

Capítulo 5.º

*Orden con que el Consejo Real y sus Secciones procederán
en el despacho de los negocios*

69.º

El Presidente y en su defecto el Consejero más antiguo abrirá y cerrará las sesiones.

70.º

No se hará acuerdo sobre ningún negocio de los que se vieren en el Consejo a no hallarse presentes la mitad más uno del total de Consejeros que residen en la corte.

71.º

El Consejero que por enfermedad u ocupación legitima no pudiere acudir lo avisará por medio del Portero mayor.

72.º

Cada uno de los Consejeros podrá hacer las preguntas que creyere del caso y pedir el expediente para enterarse a fin de disipar sus dudas, aclarar la materia y asegurar su opinión.

73.º

Conferenciaran luego entre sí los Consejeros sobre cada negocio y si el mayor número no se conformare con el dictamen, el Presidente mandará proceder a la votación.

74.º

En los debates o conferencias se procederá con orden sin interrumpir al que hablare. Cada uno pedirá la palabra a el Presidente, el cual llamará a los que la pidieren según el orden con que lo hayan realizado.

75.º

Los individuos de las Secciones sostendrán la discusión y responderán a las cuestiones que los Consejeros les hicieren sobre el dictamen que ellos ofrecieren a la deliberación.

76.º

La votación empezará por el más moderno y continuará hasta el Presidente. En su caso usará este de la prerrogativa de calidad para dirimir los empates y dará al Secretario la final decisión para que la anote en las Actas y proceda a lo demás a que ella diere lugar.

77.º

Si se desechare el dictamen de la Sección informante y hubiese voto singular se discutirá y votará esta en seguida. Mas sino le hubiere el Consejo decidirá lo que le pareciere mejor.

78.º

Los dictámenes del Consejo se extenderán por el Secretario general.

79.º

Desde el punto en que cualquiera negocio llegue a tomar el carácter de contencioso se pasará a la respectiva Secretaría de Estado para que por ella se remita al Tribunal competente.

80.º

El Consejo dará sus dictámenes razonados expresando concisamente los fundamentos en que se apoyaron. Si alguno de los Consejeros disintiere haciendo voto particular, se insertará este literalmente, mas sin que la mayoría pueda refutarlo; y lo mismo se entenderá en las secciones.

81.º

El Consejo presentará sus dictámenes al Gobierno en forma de consulta o de acordada.

82.º

En todos los negocios en los cuales S. M. prevenga al Consejo que le consulte, lo hará este hablando directamente con la Real Persona. Todos los Consejeros rubricarán la consulta, incluyendo en ella los votos separados si los hubiese. El pliego se dirigirá a las Reales manos de S. M. por medio del Secretario general.

83.º

Cuando en la Real orden de remisión se pidiere informe al Consejo, este lo evacuará por un oficio dirigido al respectivo Secretario de Estado por el Secretario general del Consejo.

§ 2.º
De las Secciones

84.º

Empezaran sus sesiones según lo prevenido en los artículos 47 y 48.

85.º

Se leerá el Acta o Actas de la sesión o sesiones a que haya concurrido la sección con otra u otras, y estando conforme se extenderán en el libro, y la firmará el Secretario.

86.º

Se leerá la lista de los negocios pendientes a fin de tenerlos presentes y recordar su pronto despacho si fuese necesario, bien a los individuos de la Sección, o bien a los de otras con cuya intervención se hayan de despachar.

87.º

Se dará cuenta de los negocios que de una sesión a la otra se hubiesen pasado a la Secretaría.

88.º

Cuando sean tan sencillos que no requieran examen detenido, se despacharán en el acto.

89.º

Cuando necesitaren extractarse el Secretario los recogerá y hará que lo ejecuten sus oficiales.

90.º

Se repartirán los negocios ya extractados a sin extractar entre los **Ministros** Consejeros de la Sección para que se enteren particularmente de ellos y extiendan su dictamen razonado, a fin de que pueda servir al Secretario para formar la minuta de la consulta que hubiere de hacer la Sección.

91.º

Los **Ministros** Consejeros de esta podrán llevarse el expediente con el dictamen para su instrucción particular, y si se convinieren con él lo expresarán a continuación bajo su firma.

92.º

Devuelto este por los que le hubieren tomado, el Secretario dará cuenta de todo en la primera sesión se entrará en debate y se resolverá.

93.º

Cuando en la votación hubiere empate se citará al Consejero que no hubiere concurrido para que lo haga y de su opinión a fin de dirimirla. Mas si esto no fuere posible el Presidente nombrará al Consejero que tenga a bien.

94.º

Cuando el negocio se deba examinar por dos o más Secciones, la 1.^a que designare la Real orden formará extracto instruirá el expediente y con su dictamen lo pasará a la Sección asociada anotando los Secretarios el día de la remisión y de la devolución. Luego que ambas estén enteradas lo avisarán al Presidente del Consejo para que señale día y hora de la reunión.

95.º

El Secretario de la respectiva Sección devolverá con un oficio al Secretario general los expedientes con los dictámenes acordados, cuando el Consejo hubiese de consultar o informar sobre el negocio a que perteneciesen.

96.º

La misma autorización que se concede al Consejo por el artículo 59 se extiende para las secciones en los negocios que les están cometidos.

97.º

El Consejo arreglará todo lo respectivo al servicio interior y orden económico.

Capítulo 6.º

*De la planta de la Secretaría general y de las particulares
de las Secciones del Consejo*

98.º

La planta de la Secretaría del Consejo será la siguiente: Un Secretario general con el sueldo de 50.000 reales de vellón y otro para cada una de las 7 Secciones con el de 30.000 excepto la de Gracia y Justicia que tendrá dos Secretarios en razón del Patronato de España e Indias.

Secretaría general.

Cuatro oficiales con los sueldos el 1.º de 20.000 reales, el 2.º de 15.000, el 3.º de 12.000 y el 4.º de 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Estado.

Cuatro oficiales con los sueldos el 1.º de 20.000 reales, el 2.º de 15.000, el 3.º de 12.000 y el 4.º de 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Gracia y Justicia.

Doce oficiales cuyos sueldos serán uno de 20.000, dos de 18.000, dos de 16.000, dos de 14.000, dos de 12.000 y tres de 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Guerra.

Ocho oficiales, uno de 20.000, dos de 16.000, dos de 12.000 y tres 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Marina.

Cuatro oficiales con los sueldos el 1.º de 20.000 reales, el 2.º de 15.000, el 3.º de 12.000 y el 4.º de 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Hacienda.

Ocho oficiales, uno de 20.000, dos de 16.000, dos de 12.000 y tres 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Fomento.

Ocho oficiales, uno de 20.000, dos de 16.000, dos de 12.000 y tres 10.000 reales de vellón anuales.

Sección de Indias.

Cuatro oficiales con los sueldos el 1.º de 20.000 reales, el 2.º de 15.000, el 3.º de 12.000 y el 4.º de 10.000 reales de vellón anuales.

Subalternos.

El Portero mayor del Consejo con ocho mil reales de vellón de sueldo, el 2.º con 6.000, cada uno de los de las Secciones y Secretaría general con 5.000, tres mozos de oficio a 3.000: diez y seis Escribientes a 4.000, y el Barrendero con 2.200 reales.

Archivos.

Un Archivero 12.000, y tres oficiales a 6.000 reales cada uno.

Nota

Por Real decreto de 19 de Agosto último comunicado por el Excelentísimo Señor Secretario de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia al Presidente del Consejo Real se sirvió S. M. la Reyna Gobernadora dar una organización particular a la Sección de Gracia y Justicia atendidas las atribuciones que se la señalaron por Real decreto de 29 de Mayo de este año, cuya nueva planta es la siguiente:

Un Secretario con el sueldo anual de	40.000
Dos Jefes de Sección uno para los negocios civiles y otro para los eclesiásticos con 25.000 reales cada uno.....	50.000
Un oficial 1.º con.....	20.000
Segundo con.....	18.000
Tercero con.....	18.000
Cuarto con.....	16.000
Quinto con.....	16.000
Sexto con.....	14.000
Séptimo con.....	14.000
Octavo con.....	12.000
Noveno con.....	12.000
Décimo con.....	10.000
Undécimo con.....	10.000
Duodécimo con.....	10.000
Dos oficiales de Archivo con 6.000 reales cada uno.....	12.000
Dos Escribientes a 5.000.....	10.000
Dos Porteros a 4.000.....	8.000

Por Real orden de 1.º de Septiembre anterior comunicada por el Excelentísimo señor Secretario del Despacho de Estado tuvo a bien S. M. la Reyna Gobernadora nombrar para el servicio de la Secretaría general del Consejo un portero con 4.000 reales anuales y dos Escribientes con el de 4.000 cada uno.

Madrid, 20 de diciembre de 1834».

APÉNDICE 15
REAL DECRETO DESIGNANDO S. M.
LAS ATRIBUCIONES QUE COMPETEN
A LA SECCIÓN DE GUERRA DEL CONSEJO REAL
DE ESPAÑA E INDIAS, Y AL TRIBUNAL
SUPREMO DE GUERRA Y MARINA *

«Nombrada la Comisión que se previno en el artículo 16 de mi Real decreto de 7 de Abril del año próximo pasado para que me consultase el deslinde y clasificación de los negocios que deben asignarse a la Sección de Guerra del Consejo Real de España e Indias, y al Tribunal Supremo de Guerra y Marina, lo ha verificado con arreglo a mis instrucciones, proponiéndome cuanto ha creído conveniente; y habiendo oído sobre el particular a mi Consejo de Gobierno y al de Ministros, y con el fin al mismo tiempo de facilitar en el despacho de los distintos negocios las relaciones, tanto de la Sección como del Tribunal, con los Inspectores y Directores generales de las armas, Capitanes generales y demás autoridades he tenido a bien mandar se observen los artículos siguientes.

Sección de Guerra del Consejo Real de España e Indias

Artículo 1.º

Son de su atribución las consultas de dudas sobre cualquier punto relativo a inteligencia de ordenanza, ley, reglamento o Real orden vigente sobre cualquiera de los distintos ramos del servicio de guerra, incluso el de la Hacienda militar; exceptuándose las dudas de que trata el artículo 4.º del presente decreto en las atribuciones del Tribunal Supremo de Guerra y Marina.

* AGS, CREI, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 340-346.

Artículo 2.º

Los son igualmente todos los negocios de cuya decisión deba resultar alguna regla general, y aquellos de que pueda venir variación sobre la jurisdicción que ejercen los Jefes militares, o en la disciplina de las tropas; y asimismo acerca de cualquiera establecimiento militar o alteración de las reglas con que se gobiernan los que ahora haya.

Artículo 3.º

Corresponde a la Sección calificar, conforme a los reglamentos vigentes, los sujetos que sean acreedores a la condecoración de la cruz de San Fernando y de San Hermenegildo.

Artículo 4.º

Igualmente informar las solicitudes de revalidación de empleos y grados.

Artículo 5.º

También corresponde a la Sección: Primero, las instancias de Jefes, Oficiales y demás empleados del ramo militar, tanto de España como de Ultramar, que soliciten su retiro del servicio; Segundo, las propuestas que hagan los Inspectores y Directores generales de las armas de los que convenga separar de él; Tercero, las de premios de constancia y las de retiro de inválidos o veteranos de la clase de tropa; y Cuarto, las instancias sobre mejora de retiro.

Artículo 6.º

A este fin los Inspectores, Directores generales de las armas y demás Autoridades militares en sus respectivos casos, pasarán a la Sección su informe en todas las instancias y propuestas de que tratan los tres artículos anteriores, cuidando de expresar terminantemente al proponer la separación de algún individuo los motivos en que se funden.

Artículo 7.º

A consecuencia de la información por la Sección, y obtenida mi Real aprobación, se expedirán por la Secretaría del Despacho de vuestro cargo los Reales despachos de retiro y revalidación de empleos y grados, como igualmente las Reales cédulas de las cruces de San Fernando y San Hermenegildo.

Artículo 8.º

En iguales términos se expedirán también los Reales despachos y cédulas de retiro y de premio de los individuos de tropa, que por su constancia en el servicio tienen derecho al grado de Teniente o Subteniente.

Artículo 9.º

Las demás cédulas de premio y las de retiro de la tropa se expedirán por los Inspectores, Directores generales de las armas y Capitanes generales que hayan dirigido las propuestas, conforme al modelo que se les remitirá, a cuyo fin aprobadas que sean por Mí les serán devueltas.

Artículo 10.º

Además de las consultas e informes que con arreglo a lo que queda prevenido deba evacuar la Sección, podrá esta por sí proponer todo lo que crea conveniente para el bien de la Milicia, mejor sistema de los cuerpos que la forman, mejora de su disciplina y cuanto con el posible alivio de los pueblos pueda hacer más ventajosa la condición del Oficial y del Soldado, por el amor, aprecio y consideración que me merecen.

Artículo 11.º

La sección podrá pedir informes sobre aquellos expedientes que por su importancia lo tuviese por conveniente a la Junta de Inspectores y Directores generales de las armas, a cada uno de los mismos en la parte que verse sobre la de su peculiar instituto, a los Capitanes generales y demás a quienes juzgue oportuno.

Artículo 12.º

También queda autorizada para pedirlos con remisión de los expedientes a los Fiscales del Supremo Tribunal de Guerra y Marina.

Artículo 13.º

El Secretario de la Sección será el conducto por donde se entenderá esta con todas las Autoridades y demás a quien tenga que dirigirse, y al mismo se remitirán las contestaciones, propuestas y demás negocios consultivos y gubernativos que antes se remitían al Secretario del suprimido Consejo de Guerra; quedando con su fuerza y vigor los artículos 5.º y 7.º del Reglamento del Consejo Real de 9 de Mayo del año próximo pasado, que tratan del modo de entenderse los Ministerios con las Secciones.

Artículo 14.º

El Archivo general del suprimido Consejo Supremo de la Guerra quedará reunido, como se halla en el día, debiendo facilitar los papeles y documentos necesarios, tanto a la Sección de Guerra del Consejo Real como al Supremo Tribunal de Guerra y Marina, mediante los pedidos que hagan sus respectivos Secretarios, con iguales formalidades y en los mismos términos que se ejecutaba con el Secretario del referido suprimido Consejo.

Tribunal Supremo de Guerra y Marina

Artículo 1.º

Será de su atribución conocer de las sumarias y procesos militares sobre hechos sujetos a los Consejos de Guerra de Oficiales generales, así del Ejército como de la Armada, y a los ordinarios y extraordinarios, de cualquier clase que sean, con arreglo a lo prevenido en Reales ordenanzas, leyes y órdenes vigentes.

Artículo 2.º

Conocerá igualmente de las sumarias que se forman contra los Oficiales de orden de los Coroneles de los cuerpos o Inspectores generales, en virtud de las facultades que les conceden la ordenanza general y las Reales órdenes de 29 de Septiembre de 1780 y 22 de Marzo de 1781, para corregirlos por la vía económica y gubernativa, o por otras causas, procediendo en los mismos términos, casos y circunstancias en que se ejecutaba su remisión al Suprimido Consejo de la Guerra.

Artículo 3.º

Consultará o fallará en la revisión de los procesos de Consejo de Guerra ordinario o de los Oficiales generales, según lo establecido por la ordenanza y Reales órdenes, e impondrá o consultará, según los casos y reglas vigentes, la corrección o castigo a que se hayan hecho acreedores los vocales de los Consejos por haberse desviado en sus juicios o fallos de la ordenanza.

Artículo 4.º

Se le remitirán las dudas que ocurran a los Tribunales y Jueces inferiores en punto a ordenanza, leyes y reglamentos vigentes, cuando se refieran en su aplicación a determinado proceso, negocio civil o causa militar, o procedan de reclamación de parte en algún caso muy extraordinario.

Artículo 5.º

Igualmente se le dirigirán los recursos de indulto o inmunidad en los casos y forma prevenida en la ordenanza y Reales órdenes posteriores de esta materia, y como se hacía al suprimido Consejo Supremo de la Guerra, salvar las alteraciones o modificaciones sancionadas por Reales decretos u órdenes posteriores.

Artículo 6.º

También serán de su atribución las declaraciones acerca de los casos particulares en que competa el fuero militar de Guerra y Marina y personas que deban sujetarse a él, como igualmente las competencias que ocurran entre los Juzgados inferiores de estos fueros, en todas las cuales decidirá por la Sala a que corres-

ponda según la clase del procedimiento; y si fuese con Juzgado de la Guardia Real u otro privilegiado se elevará lo actuado a la Secretaría del Despacho de vuestro cargo, conforme a lo mandado en Real orden de 17 de Enero del año de 1790.

Artículo 7.º

Asimismo conocerá en consulta, grado de apelación y súplica, según la naturaleza y circunstancias, de los pleitos, causas y demás asuntos contenciosos del fuero de Guerra, Marina y extranjería, de los cuales conocen en primera instancia los Capitanes y Comandantes generales de las provincias, departamentos y apostaderos, los Gobernadores de Plazas, o Coroneles de Milicias provinciales con acuerdo de sus Auditores o Asesores, ejerciendo todas las funciones del Tribunal supremo de la Milicia de tierra y mar; y respecto de los Juzgados de la Guardia Real, de los cuerpos de Artillería e Ingenieros, procediendo mi Real determinación según sus ordenanzas y aclaraciones posteriores.

Artículo 8.º

Igualmente conocerá en el mismo grado de apelación y súplica de todos los negocios relativos a la Real Hacienda militar sobre contratas, fábricas, hospitales, armamento, vestuario y equipo de los Ejércitos, sueldos y demás objetos pertenecientes a los diferentes ramos de Guerra y Marina, desde que se manden determinar y concluir en justicia, y pasen como tales a los Juzgados militares de cualquier clase que sean.

Artículo 9.º

Determinará los recursos de segunda suplicación y de injusticia notoria en las sentencias de la Sala de Justicia, según le compete por las leyes 22, título 22, y 4.ª del título 23, libro 11 de la Novísima Recopilación.

Artículo 10.º

Todos los procesos militares, ya sean de Consejo de guerra ordinario, extraordinario, o de Oficiales generales, que se dirigían en consulta al Supremo Consejo de la Guerra por los Capitanes, Comandantes generales y Jefes respectivos, se dirigirán ahora al Supremo Tribunal de Guerra y Marina por conducto de su Secretario, quien con la consulta o resolución del mismo Tribunal, según las diferencias establecidas por la ordenanza y particulares Reales órdenes, o las elevará a mi Real conocimiento por la Secretaría del Despacho de vuestro cargo, o las devolverá a los Jefes de donde procedan.

Artículo 11.º

Por regla general conocerá este Tribunal de todas las causas y negocios contenciosos del fuero militar, de que hasta aquí ha conocido el suprimido Consejo Supremo de la Guerra; en consecuencia se dirigirán al Secretario del mismo Tribunal todos los expedientes de esta clase, como igualmente los demás de igual naturaleza que antes se dirigían al del Consejo.

Artículo 12.º

Finalmente entenderá por ahora, y mientras otra cosa no se determine, de todos los expedientes correspondientes a quintas.

Artículo adicional.

Para precaver los entorpecimientos que produciría la aglomeración de los negocios que deben separarse del Supremo Tribunal de Guerra y Marina, en la Sección de Guerra del Consejo Real adonde pasan, así como para facilitar su más pronta expedición, continuará el Supremo Tribunal entendiendo en la terminación de ellos y de todos los demás que en él se hallan ya radicados, conforme a las facultades que interinamente se le tienen conferidas, sin perjuicio de que desde la publicación del presente decreto se cuide atentamente de que cada negocio o expediente se cometa adonde corresponda según las atribuciones que se designan en él.

Tendreislo entendido, y lo comunicaréis a quien corresponda. Rubricado de la Real mano. En San Ildefonso a 31 de Julio de 1835. Al duque de Ahumada».

APÉNDICE 16

REAL DECRETO SOBRE ARREGLO DEL TRIBUNAL SUPREMO DE GUERRA Y MARINA *

«Consiguiente a lo establecido en la ley de presupuestos de 26 de Mayo último con respecto al Tribunal supremo de Guerra y Marina, he venido en decretar a nombre de mi muy cara y augusta Hija Doña Isabel II lo que sigue:

Artículo 1.º

Este Tribunal se compondrá de un Presidente y dos Salas; una compuesta de cuatro Vocales de la clase de Generales del Ejército y de la Real Armada, y tres suplentes de la misma clase, guardando la debida proporción entre ambos ramos, y un Fiscal militar de Guerra; otra sala compuesta de cuatro Ministros togados y dos suplentes, habida la misma proporción entre el Ejército y la Real Armada y un Fiscal togado de Guerra.

Artículo 2.º

La colocación en el referido Tribunal de sus Ministros en propietarios y suplentes se hará por rigurosa antigüedad, poniéndose de acuerdo el Ministerio de la Guerra y el de Marina, y pasando a la clase de cesantes los que no la obtengan bajo de uno u otro título.

Artículo 3.º

Queda en su fuerza y vigor el Real decreto de creación de dicho Tribunal de 24 de Marzo del año último en todo lo que no esté en contradicción con el presente decreto.

Tendreislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Rubricado de la Real mano. En San Ildefonso a 2 de Agosto de 1835. A D. Pedro Agustín Girón».

* AGS, CREI, leg. 27, 1, y *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 353 y 354.

APÉNDICE 17

EXPOSICIÓN Y REAL DECRETO SUPRIMIENDO EL TRIBUNAL SUPREMO DE HACIENDA *

«Señora.

Las providencias tomadas ya por V. M. para arreglar la parte judicial de Hacienda; la conveniencia pública que resultará de restituir a la Real jurisdicción ordinaria el conocimiento de los asuntos de esta clase, y de organizar la administración de justicia de modo que pueda recibir un impulso más fácil y uniforme; la grande economía que de ello puede resultar al Estado, y la facilidad de que el tribunal supremo de España e Indias con el solo número de ministros de su planta actual desempeñe las funciones que se hayan hoy cometidas al supremo de Hacienda, de las cuales la mayor parte deberán pasar dentro de poco a las respectivas audiencias, conforme al principio establecido ya por V. M. de que los negocios judiciales se terminen en cuanto ser pueda en las provincias; todas estas y otras consideraciones exigen, según mi dictamen y el del Consejo de Ministros, que se suprima el tribunal supremo de Hacienda, y que las atribuciones que V. M. tuvo a bien asignarle por su Real decreto de 24 de Marzo del año próximo pasado, se cometan al supremo tribunal de España e Indias, que constando de tres salas, una para los negocios de Ultramar, y dos para los de la Península e islas adyacentes, que la experiencia ha acreditado ser en corto número, podrá despachar también los negocios contenciosos de Hacienda sin ningún trabajo extraordinario, fuera de algún otro caso en que no lo rehusará el celo de sus ministros.

Si V. M. se dignase aprobar esta idea, podrían pasar al tribunal supremo de España e Indias, donde hay varias vacantes, aquellos ministros que V. M. se digne nombrar de los que sirven hoy en el de Hacienda, los cuales, atendidos los conocimientos especiales y la práctica adquirida en los negocios de este ramo, podrán contribuir eficazmente a su más pronta expedición.

* *AGS, CREI*, leg. 11, y *Gaceta de Madrid*, núm. 263, 16 de septiembre de 1835, p. 1043.

Por este medio, al paso que tendrá más unidad el sistema judicial, se economizará casi todo el costo del tribunal supremo de Hacienda, que según el presupuesto asciende a 642.000 reales, pues aunque sea necesario aumentar algunos subalternos en el tribunal supremo de España en razón de nuevas atribuciones que se le den ahora, el importe de sus dotaciones vendrá a ser de muy poca consideración.

Fundado en esos motivos, y deseando que se plantee cuanto antes el supremo tribunal del Reino de manera que pueda llenar completamente los deseos de V. M., de acuerdo con el consejo de Ministros, los adjuntos decretos sobre el particular. Madrid 11 de Septiembre de 1836. Señora. A. L. R. p. de V. M. Manuel García Herreros.

Real decreto

Deseando hacer todas las economías posibles en los gastos públicos, y realizar según lo permitan las circunstancias cuantas mejoras vaya recomendando la experiencia, y penetrada de lo mucho que conviene simplificar los establecimientos judiciales, de manera que la administración de justicia pueda recibir un impulso más fácil y uniforme, he tenido a bien, después de haber oído el dictamen del Consejo de Ministros, decretar a nombre de mi augusta Hija la Reina Doña Isabel II lo siguiente:

1.º Queda suprimido el tribunal supremo de Hacienda; y las atribuciones que se le asignaron por mi Real decreto de 24 de Marzo del año próximo pasado serán ejercidas por el tribunal supremo de España e Indias, al cual pasarán aquellos ministros que Yo tenga a bien nombrar entre los que actualmente sirven en el primero, quedando los demás en el goce de sus honores y del sueldo que les corresponda por clasificación.

2.º El tribunal supremo de España e Indias continuará, sin embargo de las nuevas atribuciones que se le dan, con sola su dotación actual de Presidente, 15 ministros y tres fiscales, distribuidos en las tres salas que ahora tiene, debiendo unos y otros suplirse y auxiliarse siempre que sea necesario, como lo tengo ya mandado, y quedando autorizado el Presidente, o quien sus veces haga, para disponer que cuando alguna o algunas de las salas se hallaren sobrecargadas de negocios, se formen eventualmente otra u otras auxiliares con los ministros más modernos de las tres, para ayudarlas en el despacho de sus respectivas asignaciones.

Tendreislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Está rubricado de la Real mano. En el Pardo a 13 de Septiembre de 1835. A D. Manuel García Herreros».

APÉNDICE 18

REAL DECRETO DETERMINANDO CÓMO HA DE REGIRSE EN LO SUCESIVO EL CONSEJO DE ÓRDENES *

«Habiendo tomado en consideración la exposición que me habéis presentado con esta fecha proponiéndome la reforma y organización provisional del Consejo Real de las Órdenes, a consecuencia de lo dispuesto en mi Real decreto de 24 de Marzo de 1834, ínterin que en el arreglo general del clero se determina lo más conveniente, vengo en decretar lo siguiente:

Artículo 1.º

El Consejo de Órdenes se limitará en lo sucesivo a conocer de los negocios religiosos de las cuatro órdenes militares de Santiago, Calatrava, Alcántara y Montesa, ejerciendo la jurisdicción eclesiástica como hasta aquí, conforme a las reglas que prescriben las bulas pontificias, y observando el reglamento, las disposiciones y prácticas vigentes en la actualidad.

Artículo 2.º

Se suprime el juzgado de iglesias, cuya jurisdicción reasumirá el Consejo, como antes de la creación de aquel, conociendo también de los negocios gubernativos de las mismas iglesias, haciendo instruir por su secretaría los oportunos expedientes.

Artículo 3.º

Se compondrá el Consejo de un decano con el sueldo de 44.000 reales anuales, teniendo a sus órdenes para el despacho de los negocios del decanato un oficial con 60.000 reales nombrado por Mí por esta vez, y en lo sucesivo por el

* *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, pp. 297-300.

mismo decano; de cuatro ministros, y un fiscal con el sueldo de 40.000 reales cada uno. Los individuos eclesiásticos del Consejo que obtengan a la vez prebendas o beneficios eclesiásticos, elegirán el producto de ellos o el indicado sueldo; y si eligieren este ingresará aquel en la tesorería del Estado, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Real decreto de 13 de Junio de 1833.

Artículo 4.º

Habrá un caballero procurador general para las cuatro órdenes militares, debiendo ser letrado nombrado por Mí con el sueldo de 20.000 reales.

Artículo 5.º

También habrá un agente fiscal que deberá ser letrado, y no podrá ejercer la abogacía mientras sirva este destino. Por la primera vez será nombrado por Mí a propuesta vuestra; pero en lo sucesivo lo nombrará y removerá libremente el fiscal, dando cuenta al Consejo por medio de oficio para su noticia, y gozará el sueldo de 18.000 reales, pero sin llevar derechos ni otros emolumentos con pretexto alguno.

Artículo 6.º

Habrá un escribano de Cámara y un relator; este deberá ser letrado, y no podrá ejercer la abogacía mientras sirva su destino, y el primero ha de estar adornado de los requisitos prevenidos para los funcionarios de igual clase de las audiencias en el artículo 124 de las ordenanzas vigentes, gozando cada uno de ellos el sueldo de 20.000 reales y los derechos de arancel. Por la primera vez nombraré Yo sujetos para estas plazas; pero en lo sucesivo, caso de vacante, se proveerán a propuesta en terna del Consejo, previa oposición que se verificará por el método prevenido en las citadas ordenanzas en respectivo caso.

Artículo 7.º

Habrá un canciller registrador, que Yo nombraré esta primera vez a propuesta vuestra, y en adelante a la del Consejo en terna, con el sueldo de 6.000 reales y los derechos de arancel.

Artículo 8.º

Habrá cuatro porteros; el más antiguo; que se titulará de estrados, con el sueldo de 5.000 reales, y cada uno de los otros con el de 4.000, los cuales desempeñarán también las funciones señaladas a los alguaciles, que quedan suprimidos. También habrá un mozo de oficio con la dotación de 2.200 reales. Unos y otro serán nombrados por el Consejo, dándome cuenta por la secretaría de vuestro cargo de las personas que eligiere.

Artículo 9.º

La secretaría constará de un secretario con 40.000 reales de sueldo, gozando las mismas prerrogativas y distinciones que hasta aquí, en cuanto sean compatibles con la nueva organización del Consejo; de cinco oficiales, el primero con 18.000 reales de sueldo, el segundo con 16.000, el tercero con 14.000, el cuarto con 12.000, y el quinto con 10.000; de dos escribientes con 5.000 reales cada uno; un archivero y un escribiente del archivo para el servicio del de la secretaría y el llamado secreto; el primero con 10.000 reales, y el segundo con 5.000. El secretario será siempre nombrado por Mí, previa propuesta del Ministro que fuese de Gracia y Justicia; y los demás empleados a consulta del secretario; pero por primera vez nombraré Yo todos ellos a propuesta vuestra. Además habrá también un portero y un mozo de oficio, con el sueldo de 4.000 reales aquel, y este con 2.000, nombrados ambos por el mismo secretario del Consejo, dándome cuenta por el ministerio de vuestro cargo de las personas que eligiere.

Artículo 10.º

Los fondos de toda especie pertenecientes al Consejo, cualquiera que sea su denominación y origen, se recaudarán por la Real Hacienda, a la que se entregarán desde luego los existentes, rindiéndose las debidas cuentas por quien corresponda. Para que todo esto se verifique con la regularidad necesaria, el Secretario del Despacho de Hacienda propondrá a mi Real aprobación las disposiciones oportunas y convenientes.

Artículo 11.º

A consecuencia de lo dispuesto en el artículo precedente declaro suprimidas la superintendencia de los tesoros de las Órdenes, la tesorería y la contaduría de Encomiendas.

Artículo 12.º

El sueldo de los empleados de todas clases del Consejo y las consignaciones para sus gastos y los de sus oficinas, se pagarán por el tesoro público como las demás atenciones del Estado, y por consiguiente se incluirá todo en el presupuesto del Ministerio de vuestro cargo que se ha de presentar a la aprobación de las Cortes en la próxima legislatura.

Artículo 13.º

El Consejo, según el resultado de cada uno de los expedientes que debe instruir, y previa la correspondiente providencia, librárá contra la Real Hacienda las cantidades necesarias para atender a la conservación y reparación de las iglesias

de su territorio, y de los objetos del culto en ellas, se satisfarán con toda preferencia y con la puntualidad debida.

Artículo 14.º

Se suprime la Real junta apostólica.

Tendreislo entendido, y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Está rubricado de la Real mano. En San Ildefonso a 30 de Julio de 1836. D. Manuel Barrio Ayuso».

APÉNDICE 19

EXPOSICIÓN DEL CONSEJO DE SEÑORES MINISTROS PIDIENDO A S. M. LA SUPRESIÓN DEL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS *

«Señora.

El CREI es un Cuerpo que no puede subsistir después de restablecida nuestra Constitución política de 1812, cuyo artículo 236 determina que el Consejo de Estado es el único del Rey. Los Ministros de V. M. han diferido proponerle la supresión del primero, porque necesitados de Consejo en ciertos negocios, y deseando cumplir, si les era posible, la obligación que por el mismo artículo se impone al Gobierno de oír el dictamen del Consejo de Estado en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente en los que allí se expresan, trataron desde el principio de ver si cabía formar provisionalmente este Consejo, hasta que reunidas las próximas Cortes se acordase sobre ello lo más conveniente. Pero no quedando ya apenas individuos del Consejo de Estado Constitucional, el Ministerio, en escoger por sí solo, aun provisionalmente, un número bastante de personas sin propuesta de las Cortes, ha hallado dificultades que sin embargo de todos sus esfuerzos no le ha sido posible superar. Por ello ha tenido que desistir de su primera idea y dejar íntegro el asunto a las Cortes; mas entretanto, habiendo ya cesado la razón que indujo a conservar por algunos días el Consejo Real, cree que no puede diferir más tiempo la propuesta de la supresión, a si por lo que la ley fundamental exige, como por la suma conveniencia de disminuir cuanto antes el gran coste de este cuerpo, que ya no puede servir para el objeto de su creación. Estas dos razones son de más fuerza en el ánimo de los Ministros de V. M. que el embarazo que les causa en algunos negocios el no tener una corporación autorizada con quien aconsejarse, lo cual procurarán suplir por ahora de la mejor manera que quepa. Respecto

* *AHN, Estado, leg. 2827, 22.*

de las funciones de Cancillería que ejerce la Sección de Gracia y Justicia, el Secretario del Despacho de este ramo propondrá por separado a V. M. lo que conceptúa más conveniente.

En su consecuencia tienen la honra de someter a su aprobación de V. M. la adjunta minuta de Decreto. Madrid 28 de septiembre de 1836. Señora A. L. R. P de V. M. Siguen las rúbricas del Consejo de Ministros en pleno: José María Calatrava, Joaquín María López, Ramón Gil de la Quadra, José Landero, Juan Álvarez y Mendizábal, y Andrés García Camba».

APÉNDICE 20

REAL DECRETO SUPRIMIENDO EL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS *

«Siendo contraria a lo dispuesto en el artículo 236 de la Constitución política de la Monarquía la existencia del Consejo Real de España e Indias, prolongada hasta ahora por razones que ya han cesado; y deseosa Yo al mismo tiempo de ahorrar al erario el gran coste de esta corporación, he venido, a nombre de mi augusta Hija la Reina Doña Isabel II, y conformándome con el parecer unánime de mi Consejo de Ministros, en decretar lo siguiente:

1.º Queda suprimido desde luego el expresado Consejo Real de España e Indias con todas sus oficinas y dependencias; y declaro cesantes, con el sueldo que les corresponda por clasificación, a los Ministros y demás empleados que se hallen sirviendo en él.

2.º Todos los negocios que ahora están pendientes en dicho Consejo Real se pasarán a las respectivas Secretarías del Despacho; y los que existieren archivados en las Secciones se reunirán en el archivo general, cuya custodia continuará a cargo del Archivero hasta nueva orden mía.

Tendreislo entendido y dispondréis lo necesario a su cumplimiento. Está rubricado de la Real mano. Palacio 28 de Septiembre de 1836. A D. José María Calatrava, Presidente del Consejo de Ministros».

* *AHN, Estado*, leg. 2827, 23.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

FUENTES ARCHIVÍSTICAS

ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

– Serie general:

Legajo 104, 340.

Legajo 83, 26.

ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

– (8) 025.000 44/00168, y (8) 025.000 44/00306.

ARCHIVO GENERAL DE INDIAS

– Indiferente General:

Legajo 566, Libro 1.

Legajo 581.

Legajo 1083.

Legajo 3129.

Legajo 3131-A.

Legajo 3132.

Legajo 3133.

Legajo 3135.

Legajo 3136.

Legajo 3137.

Legajo 3138.

– Ultramar:

Legajo 788.

Legajo 797.

Legajo 803.

ARCHIVO GENERAL DE PALACIO

– Reinados, Fernando VII:

Legajo 5, expediente 1, 3.

Legajo 5, expediente 1, 5.

Legajo 5, expediente 3.

Legajo 5, expediente 4.

Legajo 5, expediente 8.

Legajo 6, expediente 11.

ARCHIVO GENERAL DE SIMANCAS

– Consejo Supremo de Hacienda:

Legajo 80.

Libro 163.

Libro 164.

Libro 179.

Libro 180.

– Consejo Real de España e Indias:

Legajo 1.

Legajo 2.

Legajo 2 bis, caja 1.

Legajo 2 bis, caja 2.

Legajo 4.

Legajo 5.

Legajo 6.

Legajo 7.

Legajo 8.

Legajo 9.

Legajo 10.

Legajo 12.

Legajo 13.

Legajo 14.

Legajo 15.

Legajo 16.

Legajo 17.

Legajo 18.

Legajo 19.

Legajo 20.

Legajo 21.

Legajo 22.
Legajo 23.
Legajo 24.
Legajo 25.
Legajo 26.
Legajo 27.
Legajo 30.
Legajo 33.

ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL

– Consejos:

Legajo 522, expediente 6.
Legajo 3656, expediente 7.
Legajo 3657, expediente 48.
Legajo 3796, expediente 9.
Legajo 3960.
Legajo 3995, expediente 7.
Legajo 5410.
Legajo 6087.
Legajo 6089.
Legajo 6090.
Legajo 6110.
Legajo 6111.
Legajo 11887.
Legajo 50169.
Legajo 50209.
Libro 705.
Libro 706.
Libro 753.
Libro 1798.
Libro 1801.
Libro 2021.
Libro 2709 ter.
Libro 2888.

– Estado:

Legajo 226.
Legajo 227.
Legajo 885.

- Legajo 897, núm. 11.
- Legajo 906, núm. 35.
- Legajo 906, núm. 46.
- Legajo 906, núm. 48.
- Legajo 906, núm. 51.
- Legajo 906, núm. 54.
- Legajo 2827, 1.
- Legajo 2827, 4.
- Legajo 2827, 5.
- Legajo 2827, 6.
- Legajo 2827, 9.
- Legajo 2827, 10.
- Legajo 2827, 11.
- Legajo 2827, 13.
- Legajo 2827, 14.
- Legajo 2827, 27.
- Legajo 2827, 29.
- Legajo 2827, 30.
- Legajo 2827, 35.
- Legajo 2827, 36.
- Legajo 2827, 48.
- Legajo 2827, 50.
- Legajo 2827, 62.
- Legajo 2827, 73.
- Legajo 2827, 74.
- Legajo 2827, 76.
- Legajo 2828, parte primera, expediente 29.
- Legajo 2828, parte primera, expediente 35.
- Legajo 2828, parte segunda, expediente 1.
- Legajo 2828, parte segunda, expediente 3.
- Legajo 2829, 24.
- Legajo 2829, 39.
- Legajo 2829, 42.
- Legajo 2829, 44.
- Legajo 2829, 48.
- Legajo 2829, 49.
- Legajo 2829, 52.
- Legajo 2829, 117.
- Legajo 6404-1, 39.
- Legajo 6404-1, 41.
- Legajo 6404-1, 45.

Legajo 6404-1, 54.
Legajo 6404-1, 55.
Legajo 6404-1, 61.
Legajo 6404-1, 62.
Legajo 6404-1, 71.
Legajo 6404-1, 75.
Legajo 6404-1, 145.
Libro 41 d.

– Fondos contemporáneos – Hacienda:

Legajo 2732, expediente 829.
Legajo 3084, expediente 53.

– Fondos contemporáneos – Interior:

Legajo 289, 7.
Legajo 394.

– Fondos contemporáneos – Justicia:

Legajo 4328, expediente 1554.

ARCHIVO MUNICIPAL DE AGUILAR DE LA FRONTERA

– Correspondencia general:

Legajo 696.
Legajo 697.

ARCHIVO MUNICIPAL DE ZARAGOZA

Consultado en red (<https://www.zaragoza.es/ciudad/usic/archivo/default.htm>).

– Fondo General Palafox:

13-4/1-4, Caja 08163.

FUENTES IMPRESAS

RECOPILACIONES, COLECCIONES LEGISLATIVAS Y DE DECRETOS

Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias, tomo IV, Cádiz, 1813.

Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, tomo VIII, Madrid, 1824. *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo IX, Madrid, 1825. *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XII, Madrid, 1828. *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XV, Madrid, 1831. *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII*, tomo XVII, Madrid, 1833.

Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa, tomo XVIII, Madrid, 1834.

Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II, tomo XIX, Madrid, 1835. *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836. *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837.

Novísima Recopilación de las Leyes de España (facsimil), tomo III, Madrid, BOE, 1992.

DIARIOS DE SESIONES DE LAS CORTES

– Todos disponibles en red: https://app.congreso.es/est_sesiones/.

DSC, legislatura 1834-1835, apéndice al núm. 3 (24 de julio de 1834).

DSC, legislatura 1834-1835, núm. 10 (5 de agosto de 1834).

DSC, legislatura 1834-1835, núm. 11 (6 de agosto de 1834).

DSC, legislatura 1834-1835, apéndice al núm. 17 (14 de agosto de 1834).

DSC, legislatura 1834-1835, núm. 24 (28 de agosto de 1834).

DSC, legislatura 1834-1835, núm. 42 (20 de septiembre de 1834).

DSC, legislatura 1834-1835, núm. 104 (23 de diciembre de 1834).

DSC, legislatura 1834-1835, núm. 147 (14 de febrero de 1835).

DSC, legislatura 1834-1835, núm. 211 (8 de mayo de 1835).

DSC, legislatura 1836-1837, núm. 199 (17 de mayo de 1837).

DSC, legislatura 1836-1837, núm. 32 (19 de noviembre de 1836).

DSC, legislatura 1836-1837, núm. 33 (20 de noviembre de 1836).

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Consultadas en la Hemeroteca Digital de la Biblioteca Nacional de España (en red: <http://www.bne.es/es/Catalogos/HemerotecaDigital/>), en la Biblioteca Virtual de Prensa Histórica (en red: <https://prensahistorica.mcu.es/es/inicio/inicio.do>), en la Colección Histórica «Gazeta» (en red: <https://www.boe.es/buscar/gazeta.php>), y en la Hemeroteca Municipal de Madrid.

Boletín Oficial de Aragón, núm. 1, 1 de julio de 1833.

Boletín Oficial de Aragón, núm. 42, 22 de noviembre de 1833.

Boletín Oficial de Granada, núm. 1, 1 de septiembre de 1833.

Boletín Oficial de la provincia de Mallorca, núm. 1, junio de 1833.

Calendario manual y Guía de Forasteros en Madrid, Madrid, 1834.

Eco del Comercio, núm. 885, 1 de octubre de 1836.

Eco del Comercio, núm. 936, 21 de noviembre de 1836.

El Castellano. Periódico de Política, Administración y Comercio, núm. 9, 18 de agosto de 1836.

El Español, suplemento al núm. 39, 9 de diciembre de 1835.

El Nacional, núm. 194, 19 de agosto de 1836.

Gaceta de Madrid, núm. 122, 9 de octubre de 1832.

Gaceta de Madrid, núm. 125, 13 de octubre de 1832.

Gaceta de Madrid, núm. 132, 30 de octubre de 1832.

Gaceta de Madrid, núm. 153, 15 de diciembre de 1832.

Gaceta de Madrid, núm. 45, 11 de abril de 1833.

Gaceta de Madrid, núm. 40, 1 de abril de 1834.

Gaceta de Madrid, núm. 41, 2 de abril de 1834.

Gaceta de Madrid, núm. 49, 10 de abril de 1834.

Gaceta de Madrid, núm. 56, 17 de abril de 1834.

Gaceta de Madrid, núm. 57, 18 de abril de 1834.

Gaceta de Madrid, núm. 58, 19 de abril de 1834.

Gaceta de Madrid, núm. 59, 20 de abril de 1834.

Gaceta de Madrid, núm. 60, 21 de abril de 1834.

Gaceta de Madrid, núm. 62, 23 de abril de 1834.

Gaceta de Madrid, núm. 95, 26 de mayo de 1834.

Gaceta de Madrid, núm. 263, 16 de septiembre de 1835.

Gaceta de Madrid, núm. 378, 7 de enero de 1836.

Gaceta de Madrid, núm. 380, 9 de enero de 1836.

La Revista Nacional, núm. 35, 1 de octubre de 1836.

ACTAS, MEMORIAS, NOTICIAS BIOGRÁFICAS E HISTORIOGRAFÍA DECIMONÓNICA

- Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo V (1830), Ministerio de las Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, 1992.
- Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo VI (1831), Ministerio de la Presidencia, 1993.
- Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo VII (1832), Ministerio de la Presidencia, 1994.
- Actas del Consejo de Ministros. Fernando VII*, tomo VIII (1833), Ministerio de la Presidencia, 1994.
- Actas del Consejo de Ministros. Isabel II*, tomo IX (1833-1839), Ministerio de la Presidencia, 1995.
- ALCALÁ GALIANO, Antonio, *Historia de España*, tomo VII, Madrid, 1846.
- BERAZALUCE, Ana María (intr. y n.), *Arias Teijeiro. Diarios (1828-1831), Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo III, vol. I, Pamplona, 1966.
- BURGOS, Javier, *Anales del Reinado de Isabel II*, tomo I, Madrid, 1850
- CABALLERO, Fermín, *El Gobierno y las Cortes del Estatuto. Materiales para su historia*, Madrid, 1837.
- ENCINA Y PIEDRA, Victoriano, *De los sucesos del Real Sitio de San Ildefonso o La Granja, a fines del año de 1832; de las disposiciones tomadas por el Ministerio que se nombró el 1 de octubre del mismo año; y de las causas inmediatas del estado actual de España*, París, 1837.
- GARCÍA DE LEÓN Y PIZARRO, José, *Memorias*, Madrid, CEPC, 1998.
- GIRÓN, Pedro Agustín, Marqués de las Amarillas, *Recuerdos (1778-1837)*, tomo III, Pamplona, 1981.
- GUIZOT, François Pierre, *Mémoires pour servir à l'histoire de mon temps*, tomo IV, Paris, 1861.
- HEREDIA Y HEREDIA, Narciso de, Marqués de Heredia, *Escritos del Conde de Ofalia*, Bilbao, 1894.
- LAFUENTE, Modesto, *Historia General de España*, tomo XXIX, Madrid, 1866.
- LLAUDER, Manuel, *Memorias documentadas del Teniente General Don Manuel Llauder, Marqués del Valle de Rivas, en las que se aclaran sucesos importantes de la historia contemporánea, en que ha tenido parte el autor*, Madrid, 1844.
- Marqués de Miraflores, *Memorias para escribir la historia contemporánea de los siete primeros años de reinado de Isabel II*, Madrid, 1843.
- PASTOR DÍAZ, Nicomedes, y CÁRDENAS, FRANCISCO, *Galería de españoles célebres contemporáneos*, tomo II, Madrid, 1842.
- PIRALA, Antonio, *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, tomo I, libro II, 2.^a edición, Madrid, 1868.
- REINOSO, Félix José, «Noticias de la vida del señor don Félix José Reinoso», en *Obras de don Félix José Reinoso*, tomo I, Sevilla, 1872.

RICO Y AMAT, Juan, *Historia Política y Parlamentaria de España*, tomos II y III, Madrid, 1861.

TRATADOS, MANUALES, DICCIONARIOS Y REPRODUCCIÓN DE EXPOSICIONES

Bonnin, Charles-Jean, *Principes d'administration publique, pour servir a l'étude des lois administratives*, París, 1809.

— *Principes d'administration publique*, París, 1812.

— *Compendio de los Principios de administración*, Madrid, 1834.

CANGA ARGÜELLES, José, *Suplemento al Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, 1840.

CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo, *Política para corregidores y señores de vasallos, en tiempos de paz, y de guerra* (1597), Amberes, 1704.

CORMENIN, Louis-Marie de Lahaye, *Du Conseil d'État envisagé comme conseil et comme juridiction sous notre monarchie constitutionnelle*, París, 1818.

Diccionario de la lengua castellana, en que se explica el verdadero sentido de las voces, su naturaleza y calidad, con las frases o modos de hablar, los proverbios o refranes, y otras cosas convenientes al uso de la lengua dedicado al Rey nuestro Señor Don Felipe V (que Dios guarde) a cuyas reales expensas se hace esta obra. Tomo segundo que contiene la letra C, localizada en el sitio de la Real Academia Española: <https://www.rae.es/recursos/diccionarios/diccionarios-antiguos-1726-1996/diccionario-de-autoridades>.

Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución el proyecto de ella, Cádiz, 1812.

Enciclopedia Española de Derecho y Administración, o Nuevo Teatro Universal de la Legislación de España e Indias, Madrid, 1848.

ESCOLANO DE ARRIETA, Pedro, *Práctica del Consejo Real en el despacho de los negocios consultivos instructivos y contenciosos: con distinción de los que pertenecen al consejo pleno, o a cada sala en particular: y las fórmulas de las cédulas, provisiones y certificaciones respectivas*, tomo I, Madrid, 1796.

Exposición al Rey N. S. sobre la situación política y medios de su restauración, hecha en el año de 1829 de orden de S. M., por el Señor Pedro Sainz de Andino, de su Consejo y su Fiscal más antiguo en el Real y Supremo de Hacienda, reproducido en García Madaria, José María (intr. y n.), *El pensamiento administrativo de Pedro Sainz de Andino*, Madrid, INAP, 1982.

Exposición elevada a S. M. la Reina Nuestra Señora, Madrid, 1852 (la consulta digitalizada en: <http://bvpb.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=409720>).

FOUCART, Émile-Victor, *Eléments de droit public et administratif*, tomo 1, París, 1834.

HENRY VEIRA, Ángel Antonio, *El oficinista instruido o práctica de oficinas reales* (1815), Madrid, CEPC, 2000.

HEVIA BOLAÑOS, Juan de, *Curia Philipica* (1603), Madrid, 1771.

- IBÁÑEZ DE LA RENTERÍA, José Agustín, «Discurso sobre el Gobierno municipal (1790)», reproducido en Baena del Alcázar, Mariano, *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*, Madrid, IEP, 1968, pp. 116-149.
- GALLOSTRA Y FRAU, José, *Colección bibliográfica de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1882.
- GARCÍA MADARIA, José María (int.), *Dos Estudios sobre historia de la Administración. Las Secretarías del Despacho*, Madrid, INAP, 1982.
- MACAREL, Louis-Antoine, *Éléments de jurisprudence administrative, extraits des décisions contentieuses rendues, par le Conseil d'État, en matière contentieuse*, París, 1818.
- MARTÍNEZ SALAZAR, Antonio, *Colección de memorias, y noticias del Gobierno general y Político del Consejo: Lo que observa en el despacho de los Negocios, que competen; los que corresponden a cada una de sus Salas; las Regalías preminencias, y Autoridad de este Supremo Tribunal, y las pertenecientes a la Sala de Señores Alcaldes de Casa, y Corte*, Madrid, 1764.
- OLIVÁN, Alejandro, *De la administración pública con relación a España*, Madrid, 1843.
- ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, y HERRERA, Cayetano de, *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos*, tomos I, II, III y IV, Madrid, 1832.
- ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, tomos I y II, Granada, 1841.
- *Elementos de derecho administrativo*, tomos I, II y III, Granada, 1842-1843.
- *El libro de los Alcaldes y los Ayuntamientos* (1841), Madrid, IEAL, 1978.
- *Elementos de derecho administrativo* (1842-1843), Madrid, INAP, 2002.
- PACHECO, Joaquín Francisco, *Lecciones de Derecho Político* (1845), Madrid, CEPC, 1984.
- ROCA ROCA, Eduardo (est. prel.), *Las ideas de administración de Javier de Burgos*, Madrid, INAP, 1987.
- RODRÍGUEZ CAMALEÑO, Luis, *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior, e indicación de los medios de constituirle con las demás fracciones del poder*, Madrid, 1835.
- SANTAYANA BUSTILLO, Lorenzo de, *Gobierno político de los pueblos de España, y el corregidor, alcalde y juez en ellos* (Zaragoza, 1742), Madrid, 1979.
- SILVELA, Francisco Agustín, *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios prácticos de Administración*, Madrid, 1839.
- SUÁREZ, Federico, y BERAZALUCE, Ana María, *Pedro Sainz de Andino. Escritos, Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo V, vol. I, Pamplona, 1968.
- SUÁREZ, Federico, *Pedro Sainz de Andino. Escritos, Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo V, vol. II, Pamplona, 1968.
- *Pedro Sainz de Andino. Escritos, Documentos del Reinado de Fernando VII*, tomo V, vol. III, Pamplona, 1969.

BIBLIOGRAFÍA

- AGÜERO, Alejandro, «Ciudad y poder político en el antiguo régimen. La tradición castellana», en *Cuadernos de Historia*, 15, 2005, pp. 127-163.
- ÁLVAREZ CASADO, Manuel, «Lo no indiano del Archivo General de Indias», en Rojas García, Reyes (coord.), *Archivo General de Indias. El valor del documento y la escritura en el gobierno de América*, Madrid, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, 2016, pp. 251-260.
- ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ, María Jesús, «La Corona de Aragón: documentación en el Consejo y en la Cámara de Castilla (1707-1834). Fuentes en el Archivo Histórico Nacional», en *Hispania*, 173, 1989, pp. 895-948.
- «La Cámara de Castilla: Secretaría de Gracia y Justicia. Problemas archivísticos e investigación histórica», en Scholz, Johannes-Michael (ed.), *El tercer poder. Hacia una comprensión histórica de la justicia contemporánea en España*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1992, pp. 1-32.
- «El Consejo de las Órdenes Militares», en *Cuadernos de Historia Moderna*, 15, 1994, pp. 297-323.
- ÁLVAREZ-COCA GONZÁLEZ, María Jesús; GARCÍA GUILLÉN, Esther; MIRABELL GUERIN, María José, y MARTÍNEZ MATESANZ, Santiago, *La Cámara de Castilla. Inventario de los libros de la secretaria de Gracia y Justicia que se conservan en el Archivo Histórico Nacional*, Madrid, Dirección de Archivos Nacionales, 1993.
- AQUILLUÉ DOMÍNGUEZ, Daniel, «La Constitución de 1837, ¿una Constitución transaccional?», en *Revista de Historia Autónoma*, 6, 2015, pp. 45-59.
- ARRIETA ALBERDI, Jon, *El Consejo Supremo de la Corona de Aragón (1494-1707)*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1994.
- ARTOLA, Miguel, *La España de Fernando VII* (1968), Madrid, Espasa-Calpe, 1999.
- *Los afrancesados* (1957), Madrid, Alianza, 2008.
- ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando, «El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», en *Actas del III Simposio de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares, IEA, 1974, pp. 382- 408.

- ARVIZU Y GALARRAGA, Fernando de, «Algunas consideraciones en torno al régimen del Consejo de Ministros (1824-1834)», en *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, INAP, 1983, pp. 383-408.
- BARRIENTOS GRANDÓN, Javier, «Méritos y Servicios: su patrimonialización en una cultura jurisdiccional (siglos XVI-XVII)», en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 40, 2018, pp. 163-188.
- «El oficio y su juramento en una cultura jurisdiccional», en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, 42, 2020, pp. 783-809.
- «El oficio en su cultura jurisdiccional: una mirada posesoria», en *Ius fugit: Revista interdisciplinaria de estudios histórico-jurídicos*, 23, 2020, pp. 7-40.
- BARRIOS, Feliciano, *El Consejo de Estado de la Monarquía Española (1521-1812)*, Madrid, Consejo de Estado, 1984.
- *España. 1808. El gobierno de la Monarquía. Discurso leído el día 8 de marzo de 2009 en el acto de su recepción por el Excmo. Sr. D. Feliciano Barrios Pintado y contestación por el Excmo. Sr. D. José Antonio Escudero López*, Madrid, Real Academia de la Historia, 2009.
- BECK VARELA, Laura, *Literatura jurídica y censura. Fortuna de Vinnius en España*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2013.
- BERNARD, Gildas, *Le Secrétariat d'Etat et le Conseil Espagnol des Indes (1700-1808)*, Ginebra y París, Droz, 1972.
- BIGOT, Grégoire, *L'autorité judiciaire et le contentieux de l'administration, Vicissitudes d'une ambition, 1800-1872*, París, LGDJ, 1999.
- *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, París, PUF, 2002.
- «L'Administration Napoléonienne (1799-1870)» en *id.*, *L'administration française. Politique, droit et société, Tome I, 1789-1870*, París, LexisNexis, 2010, pp. 145-351.
- «El sistema de recursos respecto a las sentencias de los consejos de prefectura», en Chamocho Cantudo, Miguel Ángel (dir. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Madrid, Dykinson, 2014, pp. 379-396.
- BIGOT, Grégoire, y BOUVET, Marc (dirs.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, París, NexisLexis, 2006.
- BOUVET, Marc, *Le Conseil d'État sous la monarchie de Juillet*, París, LGDJ, 2001.
- «La procédure contentieuse devant les conseils de préfecture au XIXe siècle», en Haubert, Jöel, y Soleil, Sylvain (dirs.), *La procédure et la construction de l'État en Europe (XVIe-XIXe siècle)*, Rennes, PUR, 2011, pp. 801-825.
- BURDIEL, Isabel, *La política de los notables. Moderados y avanzados durante el Régimen del Estatuto Real (1834-1836)*, Valencia, Institució Valenciana D'Estudis I Investigació, 1987.
- *Isabel II. No se puede reinar inocentemente*, Madrid, Espasa-Calpe, 2004.

- BURGUEÑO, Jesús, *Geografía Política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, CEPC, 1996.
- BUSAALL, Jean-Baptiste, «Le Règne de Joseph Bonaparte: une expérience décisive dans la transition de la Ilustración au libéralisme modéré», en *Historia constitucional: Revista Electrónica de Historia Constitucional*, 7, 2006, pp. 123-158.
- «Constitution et culture constitutionnelle. La Constitution de Bayonne dans la monarchie espagnole», en *Revista internacional de los estudios vascos*, 4, 2009, pp. 73-96.
- «La Constitución de Bayona de 1808 y la historia constitucional hispánica», en *Teoría y derecho: revista de pensamiento jurídico*, 10, 2011, pp. 67-80.
- «Los afrancesados: el estado como modernidad política», en Cabrera, Miguel Ángel y Pro, Juan (coords.), *La creación de las culturas políticas modernas, 1808-1833*, Zaragoza, Marcial Pons, 2014, pp. 347-374.
- CABRERA BOSCH, María Isabel, *El Consejo Real de Castilla y la Ley*, Madrid, CSIC, 1993.
- CAJAL VALERO, Arturo, *El Gobernador civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, INAP, 1999.
- CARMAGNANI, Marcello, «De la economía política a la economía pública: José Canga Argüelles», en *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, 2, 2016, pp. 221-238.
- CARR, Raymond, *España (1808-1939)*, 2.ª edición, Barcelona, Ariel, 1970.
- CASTRO, Concepción de, *La revolución liberal y los municipios españoles, 1812-1868*, Madrid, Alianza, 1979.
- CELAYA NÁNDEZ, Yolanda, y SÁNCHEZ SANTIRÓ, Ernest (coords.), *Hacienda e Instituciones. Los erarios regio, eclesiástico y municipal en Nueva España: coexistencia e interrelaciones*, México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y Universidad Veracruzana, 2018.
- CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Ángel (dir. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Madrid, Dykinson, 2014.
- CLAVERO, Bartolomé, *Mayorazgo. Propiedad Feudal en Castilla (1369-1836)*, Madrid, Siglo XXI, 1974.
- «A manera de Vizcaya». Las instituciones vascongadas entre Fuero y Constitución», en *AHDE*, 58, 1988, pp. 543-560.
- *Manual de historia constitucional de España*, Madrid, Alianza, 1989.
- «Tutela administrativa o Diálogos con Tocqueville», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 24, 1995, pp. 419-468.
- *Tomás y Valiente. Una biografía intelectual*, Milán, Giuffrè, 1996.
- «La máscara de Boecio: antropologías del sujeto entre persona e individuo, teología y derecho», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 39-1, 2010, pp. 7-40.

- COMÍN COMÍN, Francisco, *Hacienda y economía en la España contemporánea (1800-1936)*, vol. I, Madrid, IEF, 1988.
- CORDERO TORRES, José María, *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid, IEP, 1944.
- COSTA, Pietro, *Jurisdictio. Semantica del potere político medioevale (1100-1433)*, Milán, Giuffrè, 1969.
- CÓZAR GUTIÉRREZ, Ramón, «La descomposición del municipio del Antiguo Régimen. Los últimos regidores perpetuos de la villa de Albacete», en *Tiempos Modernos*, 19, 2009/2, pp. 1-42.
- DÍOS, Salustiano de, *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*, Diputación de Salamanca, 1986.
- *Gracia, Merced y Patronazgo. La Cámara de Castilla entre 1474-1530*, Madrid, CEPC, 1993.
- «El poder político en el Antiguo Régimen en la obra de Francisco Tomás y Valiente», en Alonso Romero, María Paz, *Francisco Tomás y Valiente: memoria y legado de un maestro*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2016, pp. 195-228.
- DOMÍNGUEZ NAFRÍA, Juan Carlos, *El Real y Supremo Consejo de Guerra (siglos XVI-XVIII)*, Madrid, CEPC, 2001.
- ESCUDERO, José Antonio, *Los Secretarios de Estado y del Despacho*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1969.
- «La creación de la presidencia del Consejo de Ministros», en *AHDE*, 42, 1972, pp. 757-767.
- *La Real Junta Consultiva de Gobierno*, Madrid, Universidad de Madrid, 1973.
- «Los orígenes del Consejo de la Suprema Inquisición», en *AHDE*, 53, 1983, pp. 238-288.
- *Curso de Historia del Derecho español*, Madrid, 1985.
- «La creación del Consejo de Portugal», en *id.*, *Administración y Estado en la España Moderna*, Valladolid, Consejería de Educación y Cultura, 2002, pp. 125-134.
- FERNÁNDEZ ALBADALEJO, Pablo, *Fragmentos de Monarquía*, Madrid, Alianza, 1992.
- FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón, *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid, Civitas, 1998.
- «La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa en España (1845-1868)», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, Cuadernos de derecho judicial, 2008, pp. 269-290.
- FONSECA, Palmira, *Un hacendista asturiano: José Canga Argüelles*, Oviedo, Real Instituto de Estudios Asturianos, 1995.

- FONTANA, Josep, *La quiebra de la monarquía absoluta (1814-1820). La crisis del Antiguo régimen en España*, Barcelona, Ariel, 1971.
- *Hacienda y Estado en la crisis final del antiguo régimen español: 1823-1833*, Madrid, IEF, 1973.
- *La Revolución Liberal (Política y Hacienda 1833-1845)*, Madrid, IEF, 1976.
- *La Hacienda en la Historia de España, 1700-1931*, Madrid, IEF, 1980.
- *Hacienda y Estado en la crisis final del antiguo régimen español: 1823-1833*, 2.ª edición, Madrid, IEF, 2001.
- *De en medio del tiempo: la Segunda Restauración Española, 1823-1834*, Barcelona, Crítica, 2006.
- FOUCAULT, Michel, *La arqueología del saber*, 1.ª edición (especial), Buenos Aires, Siglo XXI, 2015.
- FRADERA, Josep María, *La nación imperial. Derechos, representación y ciudadanía en los imperios de Gran Bretaña, Francia, España y Estados Unidos (1750-1918)*, Barcelona, Edhasa, 2015.
- FRIERA ÁLVAREZ, Marta, *La Junta General del Principado de Asturias a fines del Antiguo Régimen (1760-1835)*, Oviedo, Junta General del Principado de Asturias y Consejería de Educación y Cultura (KRK Ediciones), 2003.
- GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *Formación y enseñanza del derecho público en España (1769-2000): un ensayo crítico*, Madrid, Marcial Pons, 2002.
- *Poder y derecho: Del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX*, Madrid, Marcial Pons, 2009.
- GALVÁN RODRÍGUEZ, Eduardo, *El origen de la autonomía canaria: historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1995.
- GARCÍA GARCÍA, Carmen, *La Crisis de las Haciendas locales. De la reforma administrativa a la reforma fiscal (1743-1845)*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 1996.
- «El Reformismo Borbónico y la Fiscalidad Local», en *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 26, 1997, pp. 55-84.
- «Una lenta transformación: las haciendas locales en el tránsito del absolutismo al liberalismo», en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 37, 2018, pp. 93-107.
- GARCÍA GIMÉNEZ, Rosario, *Pedro Sainz de Andino. Vida y Obra*, Madrid, Senado, 2002.
- GARCÍA MADARIA, José María, *Estructura de la Administración central (1808-1931)*, Madrid, INAP, 1982.
- *El pensamiento administrativo de Pedro Sainz de Andino*, Madrid, INAP, 1982.
- GARCÍA MONERRIS, Carmen, «Las Reflexiones sociales de José Canga Argüelles: del universalismo absolutista al liberalismo radical», en *REP*, 94, 1996, pp. 203-228.
- *Reflexiones sociales y otros escritos*, Madrid, BOE, 2000.

- GARCÍA MONERRIS, Encarnación, *La Monarquía absoluta y el municipio borbónico*, Madrid, CSIC, 1991.
- GARCÍA MONERRIS, Encarnación, y GARCÍA MONERRIS, Carmen, *Las cosas del rey: historia política de una desavenencia (1808-1874)*, Madrid, Akal, 2015.
- GARCÍA PÉREZ, Rafael, *El Consejo de Indias durante los reinados de Carlos III y Carlos IV*, Pamplona, EUNSA, 1998.
- «El Consejo Real de Navarra, entre el derecho del rey y las libertades del reino (1800-1836)», en *AHDE*, 72, 2002, pp. 125-200.
- *Antes leyes que Reyes. Cultura jurídica y constitución política en la edad moderna (Navarra, 1512-1808)*, Milán, Giuffrè, 2008.
- GARRIGA, Carlos, «Los límites del Reformismo Borbónico: a propósito de la administración de la justicia en Indias», en Barrios, Feliciano (coord.), *Derecho y Administración en las Indias hispánicas. XII Congreso Internacional de Historia del Derecho Indiano*, tomo 1, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 2002, pp. 781-821.
- «Orden Jurídico y poder político en el Antiguo Régimen», en *Istor. Revista de historia internacional*, 16, 2004, pp. 13-44.
- «Justicia animada: Dispositivos de la Justicia en la Monarquía Católica», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, 2006, pp. 59-104.
- «Patrias Criollas y plazas militares», en Martiré, Eduardo (coord.), *La América de Carlos IV. Cuadernos de Investigación y documentos*, Buenos Aires, INHIDE, 2007, pp. 35-130.
- «Gobierno y Justicia: El Gobierno de la Justicia», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, 2008, pp. 45-111.
- (Coord.), *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispánico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010.
- GARRIGA, Carlos, y LORENTE SARIÑENA, Marta, «Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845): Una propuesta de revisión», en Portillo, José María (ed. lit.), e Iñurritegui, José María (ed.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, CEPC, 1998, pp. 215-272.
- *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*, Madrid, CEPC, 2007.
- GAY ARMENTEROS, Juan, *De Burgos. El reformista ilustrado*, Madrid, Fundación para el análisis y los estudios sociales, 2014.
- GIL NOVALES, Alberto (dir.), *Diccionario biográfico del trienio liberal*, Madrid, El Museo Universal, 1991.
- GÓMEZ GÓMEZ, Margarita, *Forma y expedición del documento en la Secretaría de Estado y del Despacho de Indias*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1993.

- GÓMEZ GÓMEZ, Margarita, «La nueva tramitación de los negocios de Indias en el siglo XVIII: de la Vía del Consejo a la Vía reservada», en Barrios, Feliciano (coord.), *El Gobierno de un mundo. Virreinos y Audiencias en la América hispánica*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha, 2004, pp. 203-252.
- «Secretarios del rey y escribanos de cámara en el Consejo de Indias: oficiales de la pluma para el gobierno de la monarquía», en *Nuevo mundo Mundos Nuevos* (en línea), Débats, 2017, consultado el 9 de agosto de 2019, <http://journals.openedition.org/nuevomundo/71367>.
- GÓMEZ RIVERO, Ricardo, *Los orígenes del Ministerio de Justicia (1714-1812)*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1988.
- *El Ministerio de Justicia en España (1714-1812)*, Madrid, CEPC, 1999.
- *Los jueces del Trienio Liberal*, Madrid, Ministerio de Justicia, 2006.
- *Los magistrados del primer constitucionalismo*, Navarra, Thomson-Aranzadi, 2009.
- *Consejo de Estado y Regencia del Reino (1812-1814)*, Cádiz, Servicio de publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2013.
- GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Madrid, IEA, 1970.
- *Sobre el Estado y la administración de la Corona de Castilla en el Antiguo Régimen*, Madrid, Siglo XXI, 1981.
- «Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español», en VV. AA., *De la ilustración al liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid, CEPC, 1995, pp. 157-196.
- GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Alfonso Federico, «El Consejo de Indias en la crisis de los consejos y en el nacimiento de la estructura administrativa contemporánea», en *Boletín americanista*, 28, 1978, pp. 165-177.
- *El Consejo Real de España e Indias y su Política Ultramarina (1834-1836)*, Valladolid, Seminario de Historia de América-Universidad de Valladolid, 1974.
- GONZÁLEZ PALENCIA, Ángel, «Javier de Burgos, Humanista y Político», en *BRAE*, tomo XXII, 1935, pp. 203-228.
- GONZÁLEZ-RIPOLL NAVARRO, María Dolores, «Dos viajes, una intención: Francisco Arango y Alejandro Oliván en Europa y las Antillas azucareras (1794 y 1829)», en *Revista de Indias*, vol. LXII, 24, 2002, pp. 85-102.
- GRANDA, Sara, *La presidencia del Consejo Real de Castilla*, Madrid, CEPC, 2013.
- GUAITA, Aurelio, *El Ministerio de Fomento (1832-1931)*, Madrid, 1984.
- HAMER FLORES, Adolfo, «Informe y dictamen del Consejo Real de España e Indias sobre el arreglo definitivo de las Nuevas Poblaciones de la Sierra Morena y Andalucía», en *Ámbitos. Revista de Estudios de Ciencias Sociales y Humanidades*, 17, 2007, pp. 83-98.
- HERNÁNDEZ ANDREU, Juan, *Orígenes de la fiscalidad contemporánea en España. La reforma de Garay (1817-1818)*, Madrid, Delta, 2008.

- HESPANHA, Antonio Manuel, *As vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político. Portugal, S. xvii*, Lisboa, 1986.
- *La gracia del derecho. Economía de la cultura en la edad moderna*, Madrid, CEPC, 1993.
- LA PARRA, Emilio, *Fernando VII. Un rey deseado y detestado*, Barcelona, Tusquets, 2018.
- LÓPEZ CASTELLANO, Fernando, *Liberalismo económico y reforma fiscal. La contribución directa de 1813*, Granada, Universidad de Granada, 1995.
- «Economía Política, Administración y Hacienda Pública en Canga Argüelles», en *Revista Asturiana de Economía*, 32, 2005, pp. 145-175.
- «La contabilidad pública en las Cortes de Cádiz: la «Memoria sobre la cuenta y razón de España» (1811) de José Canga Argüelles», en *Revista Española de Historia de la Contabilidad*, 10, 2009.
- «De las arcas reales a las arcas de la nación. El presupuesto y la contabilidad pública como valladares frente a la arbitrariedad gubernamental», en *Revue d'histoire des comptabilités*, 3, 2012.
- LÓPEZ HERRAIZ, Pedro Luis, *Formar al hombre de Estado. Génesis y desarrollo de la École Libre des sciences politiques (1871-1900)*, Madrid, Dykinson, 2019, pp. 32-51.
- LORENTE SARIÑENA, Marta, *Las infracciones a la Constitución de 1812*, Madrid, CEPC, 1988.
- «Reglamento provisional y administración de justicia (1833-1838)», en Scholz, Johannes-Michael (ed.), *El tercer poder. Hacia una comprensión histórica de la justicia contemporánea en España*, Frankfurt am Main, Klostermann, 1992, pp. 215-295.
- «El Juramento Constitucional», en *AHDE*, 65, 1995, pp. 585-632.
- *La voz del Estado. La publicación de las normas (1810-1889)*, Madrid, BOE-CEPC, 2001.
- «Justicia desconstitucionalizada. España, 1834-1868», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, 2006, pp. 245-286.
- «De la trascendencia constitucional de un mecanismo institucional: la autorización para juzgar a los funcionarios públicos», en *Derecho, historia y universidades: estudios dedicados a Mariano Peset*, vol. II, Universidad de Valencia, 2007, pp. 117-127.
- «La supresión de los Consejos y la creación del Real de España e Indias (Elementos para una discusión)», en Torres Aguilar, Manuel (coord.), *Actas del XV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, vol. 2, Córdoba, Diputación/Universidad de Córdoba, 2008, pp. 1101-1128.

- LORENTE SARIÑENA, Marta, «Un día en la vida del centauro liberal. (Libertad de los modernos vs. Jurisdicción administrativa en la Restauración francesa, 1814-1830)», en *Historia y Política*, 22, 2009, pp. 15-44.
- «División de poderes y contenciosos de la administración: una – breve– historia comparada», en Garriga, Carlos (coord.), *Historia y Constitución: trayectos del constitucionalismo hispánico*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2010, pp. 307-345.
- «Anotaciones a una autobiografía», en Tomás y Valiente, Francisco, *Génesis de la Constitución de 1812. De muchas leyes a una sola constitución*, Pamplona, Urgoiti, 2011, pp. V-CXXXIX.
- «Después de Hispania: Algunas reflexiones sobre la historiografía jurídica en España (1989-2013)», en Sordi, Bernardo (ed.), *Storia e Diritto. Esperienze a confronto. Atti dell'incontro internazionale di studi in occasione dei 40 anni dei Quaderni fiorentini*, Milán, Giuffré, 2013, pp. 81-120.
- (Coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, 2009.
- LORENTE SARIÑENA, Marta, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Orden público y control del territorio en España (1822-1845): de la Superintendencia General de Policía a la Guardia civil», en *RJUAM*, 19, 2009-I, pp. 195-210.
- LORENTE SARIÑENA, Marta, y PORTILLO, José María (dirs.), *El momento gaditano: la Constitución en el orbe hispánico (1808-1826)*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2011.
- LORENTE SARIÑENA, Marta; MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, y SOLLA SASTRE, María Julia, *Historia legal de la justicia en España (1810-1978)*, Madrid, Iustel, 2012.
- LORENZANA DE LA PUENTE, Felipe, *La representación política en el Antiguo Régimen: las Cortes de Castilla, 1655-1834*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2014.
- LOSA CONTRERAS, Carmen, «La Administración Consultiva en los inicios del Estado Liberal. El funcionamiento del Consejo Real de España e Indias. Sección de los Interior», en *Cuadernos de Historia del Derecho*, 7, 2000, pp. 457-470.
- LUIS, Jean-Philippe, *L'utopie réactionnaire. Épuration et modernisation dans l'Espagne de la fin de l'Ancien Régime*, Madrid, Casa de Velazquez, 2002.
- *L'ivresse de la fortune. A. M. Aguado, un génie des affaires*, París, Payot, 2009.
- «El absolutismo y la cuestión del territorio durante las restauraciones (1814-1833)», en Beramendi, Justo, y Veiga, Xosé Ramón (eds.), *Poder y territorio en la España del siglo XIX. De las Cortes de Cádiz a la Restauración*, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, 2014, pp. 93-116.
- «La construcción inacabada de una cultura política realista», en Cabrera, Miguel Ángel, y Pro, Juan (coords.), *La creación de las culturas políticas modernas, 1808-1833*, Zaragoza, Marcial Pons, 2014, pp. 319-345.
- «La realidad es tozuda. Las contradicciones del absolutismo restaurado frente a la cuestión de la Hacienda», en Rújula, Pedro, y Solans, Javier Ramón (eds.), *El desafío de la revolución. Reaccionarios, antiliberales y contrarrevolucionarios (siglos XVIII y XIX)*, Granada, Comares, 2017, pp. 51-65.

- LUQUE REINA, Antonio Manuel, «La disolución de los consejos: entre quiebras, confusiones y continuidad (1834-1836)», en Beck Varela, Laura, y Solla Sastre, María Julia (coords.), *Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2018, pp. 339-371.
- «*Los primeros pasos de la ciencia de la administración hispana: «El dictamen de José Canga Argüelles sobre organización de los Gobernadores civiles, Consejos de provincia y Tribunales contencioso-administrativos» (1835)»*, en *AHDE*, 91, 2021, pp. 613-684.
- MANNORI, Luca, «Centralisation et fonction publique dans la pensée juridique d'Ancien Régime; justice, police et administration», en *L'administration territoriale de la France (1750- 1940). Actes du Colloque d'Orléans, 30 septembre, 1er et 2 octobre*, Orleans, Presses universitaires d'Orléans, 1998, pp. 247-257.
- «Justicia y Administración entre Antiguo y nuevo Régimen», en *RJUAM*, 15, 2007, pp. 125-146.
- MANNORI, Luca, y SORDI, Bernardo, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001.
- «Science of Administration and Administrative Law», en Canale, Damiano, Grossi, Paolo, y Hofmann, Hasso (eds.), *A Treatise of Legal Philosophy and General Jurisprudence*, Dordrecht, Springer, 2009, pp. 225-261.
- MARTÍNEZ MILLÁN, José, y CARLOS MORALES, Carlos Javier de, «Los orígenes del Consejo de Cruzada», en *Hispania*, 179, 1991, pp. 901-932.
- MARTÍNEZ NAVAS, Isabel, *El Gobierno de las islas de ultramar. Consejos, juntas y comisiones consultivas en el siglo XIX*, Madrid, Universidad de La Rioja-Dykinson, 2007.
- MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, *Una reforma ilustrada para Madrid. El reglamento del Consejo Real de 16 de marzo de 1766*, Madrid, 1994.
- *Revolución y fiscalidad municipal. La hacienda de la Villa de Madrid en el reinado de Fernando VII (1808-1833)*, Madrid, Instituto de Estudios Madrileños, 1995.
- «El municipio controlado. Los reglamentos de propios y arbitrios en las reformas carolinas», en *América Latina en la Historia Económica*, vol. 4, 7 (enero-junio), 1997, pp. 9-17.
- MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, *Entre confianza y responsabilidad. La justicia del primer constitucionalismo español (1820-1823)*, Madrid, CEPC, 1999.
- «La historiografía de las instituciones administrativas en España (siglos XIX-XX)», en *ISTOR. Revista de historia internacional*, 16, 2004, pp. 91-112.
- «De la función consultiva y el Consejo de Estado gaditanos», en *Historia Contemporánea*, 33, 2006, pp. 557-580.
- «La Constitucionalización de la Justicia (1810-1823)», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *De justicia de jueces a justicia de leyes: hacia la España de 1870*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, 2006, pp. 170-207.

- MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Estrépito de Tribunales: competencias de jurisdicción en la América de Carlos IV», en Martiré, Eduardo (coord.), *La América de Carlos IV. Cuadernos de Investigación y documentos*, Buenos Aires, INHIDE, 2007, pp. 11-96.
- «Categorías y cuerpos: altos funcionarios en España (1852-1918)», en *AHDE*, 78-79, 2008-2009, pp. 461-480.
- «De la pluralidad de fueros al fuero de la administración», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, 2009, pp. 223-265.
- «Constitución de la Justicia en Cádiz: Jurisdicción y consultas en el proceso constituyente de la potestad judicial», en *AHDE*, 81, 2011, pp. 377-408.
- «Métodos unilaterales, universales y radicales para la solución de competencias de jurisdicción en América (1787-1803)», en *Homenaje al profesor José Antonio Escudero*, vol. III, Madrid, Editorial Complutense, 2012, pp. 201-235.
- «Continuidad y discontinuidad de la historiografía jurídica en España», en *Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte*, 38, 2016, pp. 82-101.
- *Poseción, dominio y Registro. Constitución de la propiedad contemporánea en España (1861-1944)*, Madrid, Dykinson, 2020.
- MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, y LÓPEZ LÓPEZ, Reinaldo, «Los magistrados del Tribunal Supremo 1838-1848: una aproximación prosopográfica a la Justicia moderada», en *Jueces para la Democracia*, 15, 1992, pp. 32-46.
- MEDINA ALCOZ, Luis, «Historia del concepto de derecho subjetivo en el derecho administrativo español», en *Revista de Derecho Público. Teoría y método*, 2021-1, pp. 7-52.
- «Historia del derecho administrativo (I). Del Estado Liberal al Estado autoritario», en Rodríguez de Santiago, José María, Doménech Pascual, Gabriel, y Arroyo Jiménez, Luis (coords.), *Tratado de Derecho administrativo*. Volumen I, Madrid, Marcial Pons, 2021, pp. 95-228.
- MERCHÁN FERNÁNDEZ, Carlos, *Gobierno municipal y administración local en la España del Antiguo Régimen*, Madrid, 1988.
- MESA SEGURA, Antonio, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, IEAL, 1946.
- MONERRI MOLINA, Beatriz, *Las Cortes del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, Dykinson, 2019.
- MONTANOS FERRÍN, Emma, «El Consejo de Gobierno (1833-1836)», en *Homenaje al profesor Alfonso García-Gallo*, vol. 2, Madrid, Universidad Complutense, 1996, pp. 267-318.
- MORÁN, Manuel, «La división territorial en España: 1825-1833», en *REALA*, 247, 1990, pp. 567- 599.

- MORENO PASTOR, Luis, *Los orígenes del Tribunal Supremo*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1989.
- MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, «De Corporación a Constitución. Asturias en España», en *AHDE*, 65, 1995, pp. 321-404.
- «Los antecedentes de las Diputaciones Provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector», en *AHDE*, 67, 1997, pp. 1181-1194.
- MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Justicia y administración en el primer experimento constitucional», en Lorente Sariñena, Marta (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, Cuadernos de derecho judicial, 2008, pp. 187-221.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El problema de la vertebración del Estado en España: (del siglo XVIII al siglo XXI)*, Madrid, Iustel, 2006.
- NIETO, Alejandro, *Estudios Históricos sobre administración y derecho administrativo*, Madrid, INAP, 1986.
- *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Barcelona, Ariel, 1996.
- *Mendizábal: apogeo y crisis del progresismo civil. Historia política de las cortes constituyentes de 1836-1837*, Barcelona, Ariel, 2011.
- LACCHÈ, Luigi, «Las cartas otorgadas: la teoría de L'Octroi y las experiencias constitucionales en la Europa post-revolucionaria», en Fernández Sarasola, Ignacio (coord.), *Fundamentos: cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, 6, 2010, pp. 231-305.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia 1833-1990*, Segovia, Diputación Provincial de Segovia, 1991.
- ORTEGO GIL, Pedro, *Evolución legislativa de la Diputación provincial en España (1812-1845). La diputación de Guadalajara*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1990.
- *Inamovilidad, interinidad e inestabilidad: el control ministerial sobre los jueces en el siglo XIX*, Madrid, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2018.
- PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel, *Notas sobre la evolución del régimen legal de los Gobernadores civiles (1812-1958)*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1964.
- «Las Secretarías de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia de Indias y de Hacienda de Indias (1809-1834)», en *Historia. Instituciones. Documentos*, 17, 1990, pp. 183-194.
- «La presidencia del Consejo de Ministros entre 1823 y 1835», en *Homenaje al profesor Alfonso García-Gallo*, vol. 2, Madrid, Universidad Complutense, 1996, pp. 499-519.
- «La creación de los Subdelegados de Fomento y los primeros nombramientos», en *AHDE*, 67, 1997, pp. 1075-1089.

- PÉREZ JUAN, José Antonio, *Centralismo y descentralización: organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, INAP-Diputación Provincial de Alicante, 2005.
- PÉREZ NÚÑEZ, Javier, «Francisco Agustín Silvela Blanco (1803-1857), ideólogo de la Administración centralizada», en *RAP*, 157, 2002, pp. 119-135.
- «El primer Ministerio de Fomento y sus delegados, 1832-1834. Otra perspectiva desde el caso de Madrid», en *Hispania*, LXIV/2, 217, 2004, pp. 637-688.
- *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación: Los delegados gubernativos de Madrid en la transición a la Monarquía constitucional, 1832-1836*, Madrid, UAM-Dykinson, 2011.
- PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio, «Del sistema de Contadurías al Consejo de Hacienda, 1433-1525», en *Historia de la Hacienda española (época antigua y medieval)*, Madrid, IEF, 1982, pp. 681-738.
- POLO MARTÍN, Regina, *Consejos y Consultas. La consulta como instrumento de gobierno en la Monarquía hispánica del Antiguo Régimen. Un estudio jurídico-institucional, con especial referencia al Consejo de Castilla*, Bilbao, Fundación BBVA, 2018
- «El régimen local entre el absolutismo y el liberalismo (la organización municipal y territorial de Salamanca, 1814-1833)», en *AHDE*, 81, 2011, pp. 709-871.
- PORTILLO, José María, «Del gobierno de la Monarquía al gobierno de la sociedad», en Vallejo, Jesús, y Martín, Sebastián (coords.), *En Antidora. Homenaje a Bartolomé Clavero*, Pamplona, Aranzadi, 2019, pp. 537-553.
- (Coord.), «La crisis imperial como una experiencia compleja, 1808-1825», en *Ayer*, 108, 2017 (4), pp. 305-335.
- PORTILLO, José María (ed. lit.), e INURRITIGUI, José María (ed.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, CEPC, 1998.
- PRO, Juan, *El Estatuto Real y la Constitución de 1837*, Madrid, Iustel, 2010.
- «El Estado Grande de los moderados en la España del siglo XIX», en *Historia y Política*, 36, 2016, pp. 19-48.
- «El modelo francés en la construcción del Estado español: el momento moderado», en *REP*, 175, 2017, pp. 299-329.
- *La construcción del Estado en España. Una Historia del siglo XIX*, Madrid, Alianza, 2019.
- PUYOL MONTERO, José María, *El Consejo Real de Castilla en el reinado de Fernando VII*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1992.
- «La creación del Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (Consejo reunido) por la Junta Central en 1809», en *Cuadernos de Historia del Derecho*, 2, 1995, pp. 189-233.
- RABASCO VALDÉS, José Manuel, «Una etapa del Consejo de Flandes de Borgoña: del Ministerio colateral a las Ordenanzas de 1588», en *Anuario de Historia Moderna y Contemporánea de la Universidad de Granada*, 6, 1979, pp. 59-82.

- REAL DÍAZ, José Joaquín, *Estudio Diplomático Indiano*, Sevilla, Escuela de Estudios Hispanoamericanos de Sevilla, 1970.
- RIALS, Stefan, *Révolution et contre-révolution au XIX^e siècle*, París, Diffusion Université Culture: Albatros, 1987.
- RIVERO RODRÍGUEZ, Manuel, *El Consejo de Italia y el gobierno de los dominios italianos de la Monarquía hispana durante el reinado de Felipe II (1556-1598)*, Madrid, 1992 (tesis doctoral disponible en <http://hdl.handle.net/10486/2589>).
- RODRÍGUEZ ALONSO, Manuel, «El Estatuto Real de 1834. El embajador británico en la preparación y redacción definitiva del texto», en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 44, 1985, pp. 189-203.
- RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, José María; DOMÉNECH PASCUAL, Gabriel, y ARROYO JIMÉNEZ, Luis (coords.), *Tratado de Derecho administrativo*. Volumen I, Madrid, Marcial Pons, 2021.
- ROSANVALLON, Pierre, *La Monarchie impossible. Histoire des Chartes de 1814 et 1830*, París, Fayard, 1994.
- SALCEDO IZU, Joaquín José, *El Consejo Real de Navarra en el siglo XVI*, Pamplona, EUNSA, 1964.
- SÁNCHEZ BELLA, Ismael, «La reforma de la administración central en 1834», en *Actas del III Simposio de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares, IEA, 1974, pp. 659-688.
- SÁNCHEZ-ARCILLA, José, «El Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias (1809-1810): Notas para su estudio», en *En la España medieval*, 9, 1986, pp. 1033-1050.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)* (1973), Madrid, Iustel, 2006.
- SANTANA MOLINA, Manuel, *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, INAP, 1989.
- *Orígenes, antecedentes y evolución del Ministerio de Fomento*, Alicante, 2002.
- SIMAL, Juan Luis, *Emigrados. España y el exilio internacional, 1814-1834*, Madrid, CEPC, 2012.
- SOLLA SASTRE, María Julia, *La discreta práctica de la disciplina. La construcción de las categorías de la responsabilidad judicial en España (1834-1870)*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2011.
- SOSA WAGNER, FRANCISCO, *La construcción del Estado y del derecho administrativo: ideario jurídico-político de Posada Herrera*, Madrid, Marcial Pons, 2001.
- SUÁREZ, FEDERICO, «La creación del Ministerio del Interior», en *AHDE*, 19, 1948-1949, pp. 15- 56.
- *El Consejo de Estado (1792-1834). Documentos del reinado de Fernando VII*, tomo VII, Pamplona, 1971.

- TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, *Inventario de los fondos de ultramar (1835-1903)*, Madrid, BOE, 1994.
- «Lo que no sabemos acerca del Estado liberal (1808-1868)», en VV. AA., *Antiguo Régimen y liberalismo: homenaje a Miguel Artola*, Vol. I, 1994, pp. 137-146.
- VALLEJO GARCÍA-HEVIA, JOSÉ MARÍA, *El Consejo Real de Castilla y sus escribanos en el siglo XVIII*, Valladolid, Junta de Castilla y León, 2007.
- VALLEJO, JESÚS, *Ruda equidad, ley consumada. Concepción de la potestad normativa (1250-1350)*, Madrid, CEPC, 1992.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, JOAQUÍN, «La Constitución Española de 1837: una Constitución transaccional», en *RDP*, 20, 1983-1984, pp. 95-106.
- VILLARROYA, JOAQUÍN TOMÁS, «La redacción y publicación del Estatuto Real», en *REP*, 145, 1966, pp. 47-78.
- *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, IEP, 1968.

Cuando Fernando VII expiró en el Palacio Real de Madrid el 29 de septiembre de 1833, la silueta institucional de la Monarquía española seguía coronada por unos altos cuerpos de gobierno jurisdiccional que amenazaban con derrumbarse desde hacía mucho tiempo. El libro que el lector tiene en sus manos estudia el proceso de transformación estructural que, arrancando en la primavera de 1834 y cerrándose en el verano de 1836, unió la desaparición definitiva de los Consejos de Estado, Real de Castilla, Supremo de Indias, Supremo de Hacienda y Supremo de Guerra, con la dificultosa inauguración de un aparato de gobierno que, en una primera etapa, tuvo al peculiar *Consejo Real de España e Indias* en su centro. Dividida la obra en tres secciones, el autor ha dirigido cada una de ellas a analizar las distintas fases del momento que acabó resultando constitutivo de un *modelo* de Estado que desde entonces pasó a adjetivarse como *administrativo*. La primera sección indaga en el conflicto que, enfrentando a realistas moderados y reaccionarios, hundió sus raíces en el distinto modo que ambos bandos tenían de entender el gobierno de la monarquía. El de la última restauración absolutista de Fernando VII era un mundo que no tenía incorporado entre sus nociones jurídico políticas la de una administración como sujeto y ejercicio del *poder ejecutivo*, por lo que las dinámicas reformistas que, por primera vez, trataron de introducirla encontraron en la supervivencia de los antiguos consejos una serie de obstáculos muy difíciles de superar. Poco tiempo después, a la muerte del monarca, un contexto sustancialmente distinto acogió el diseño y la puesta en práctica de las medidas que llevaron a cabo la gran transformación institucional: los reales decretos de 24 de marzo de 1834. A estudiarlos en profundidad está dedicada la segunda sección de la investigación, a la que sigue una tercera y última que se ocupa de examinar, por extenso, el ambicioso proyecto que fue la instauración del *Consejo Real de España e Indias*; un sínodo llamado a albergar en su seno algunas de las atribuciones de las antiguas corporaciones y, especialmente, nuevas funciones y perspectivas de gobierno que acabarían revelándose decisivas en la configuración del régimen consultivo de la *Administración* constitucional decimonónica.