

## CONSEJO REAL DE CASTILLA, LEGISLACION Y REVOLUCION LIBERAL 1808-1834

M.<sup>a</sup> ISABEL CABRERA BOSCH

«Que para una consistencia más legal al gobierno hasta que se verifique el regreso de Nuestro Soberano, y cumplir su Real voluntad según lo manifiesta el Real Decreto, publicado en la exposición de don Pedro Ceballos, se convoque la nación en Cortes para tratar de todo lo conveniente a fijar su sistema con arreglo a las leyes del Reyno, fueros, usos y costumbres, y al ejercicio de la autoridad que en el Regente o Regentes se deposite fixando los modos y bases de ella y su duración» (1).

El Decreto de 22 de mayo de 1809 estableció el sistema de representación nacional, pues la opinión a favor de la reunión de Cortes tuvo un amplio eco. Dejando de lado las distintas concepciones en lo relativo a cuál debía ser la composición de tal organismo —llenas desde luego de significado político—, destaquemos el hecho de que en ellas se manifestaba la conciencia de una ruptura constitucional originada por el nacimiento de una nueva legalidad derivada de la asunción popular de la soberanía (2).

La obra política de las Cortes de Cádiz quedó reflejada en la Constitución de 1812, que, consagrando la división de poderes, ponía fin a la monarquía absoluta.

El Decreto de 4 de mayo de 1814, que condujo a la disolución de las Cortes, fue el primer paso, no para renovar el país, sino simplemente para restaurar la situación de 1808. Nadie se preocupó de la crisis en la que se encontraba la nación, como consecuencia del enfrentamiento de dos concepciones sociales diversas —sociedad

---

(1) A.H.N., Consejos, leg. 12.000, exp. 4, «Representación que hace el Consejo de Castilla a la Junta Central el 8 de octubre de 1808».

(2) El tema es tratado detalladamente por MIGUEL ARTOLA, *Los orígenes de la España Contemporánea*, I.E.P., Madrid, 1975, vol. I.

señorial *versus* un mundo burgués, nacionalista y formalmente igualitario—, de intereses totalmente antagónicos, que sólo podía resolverse, o por la vía de la reforma, o por la vía de la revolución.

Los pronunciamientos fueron aceptados por los liberales como técnica idónea en la lucha por el Poder; y el rey Fernando VII, con su incompreensión hacia los graves problemas de la nación y con sus obsesiones absolutistas en su posición privilegiada, no supo evitar para España tan críticos años.

Después del trienio liberal, el rey —que entre 1820-23 abandonó a sus adictos y aceptó la Constitución—, volvió a cometer los mismos errores negándose a admitir la existencia de una radical crisis; pero que trajo como consecuencia la victoria de los liberales que a partir de 1833, consiguen imponer sus doctrinas, configurándose una nueva y estable estructura social, pues la inmensa mayoría del país se siente solidaria con el liberalismo.

#### I. EL CONSEJO DE CASTILLA EN 1808

Los acontecimientos ocurridos en España en 1808 —comienzos de la revolución burguesa— vistos desde la vertiente institucional, suponen el inicio del desmantelamiento del viejo orden. Fueron treinta años los necesarios para acabar con el sistema político del Antiguo Régimen, y aun cuando 1834 es la fecha de la definitiva extinción del Consejo Real de Castilla, en este primer tercio del siglo XIX, la institución agoniza después del golpe recibido por su primera extinción ordenada por la Junta Central el 26 de mayo de 1809.

A principios de siglo —y como consecuencia de la importancia que adquiere el Consejo en el siglo anterior—, dentro del sistema institucional, el Consejo de Castilla se había convertido en pieza fundamental del mismo. Sin la colaboración del Consejo era imposible manejar el complicado engranaje de la administración del Estado, pero su actuación en los meses críticos de mayo y junio de 1808, se limita al ejercicio de sus funciones gubernativas, sobre todo al mantenimiento del orden.

DESDEVISES DU DEZERT, da testimonio en un estudio pomeno-

rizado de cuál fue la actuación del Consejo en aquellos momentos tan difíciles y conflictivos para España, cuando los reyes han salido de Madrid y entonces el Consejo resuelve asumir un papel político impensable hasta el momento (3).

Según el citado autor, cuando el rey se marcha queda en España un príncipe viejo y maniático, ministros honestos, pero timoratos, y un Consejo de Castilla lleno de buenas intenciones, pero completamente desbordado por los acontecimientos extraordinarios que se estaban desarrollando.

El 2 de mayo, el Consejo de Castilla decidió salir formando grupo para tranquilizar los ánimos españoles; el Consejo de Ordenes y el de Hacienda siguieron su ejemplo; el Consejo de Indias decidió no moverse, aunque al final, por vergüenza, se unió al resto de sus compañeros. En su salida a Madrid se leyó en voz alta un Bando, que fue confeccionado durante la mañana del mismo día.

Según DESDEVISES, el Consejo de Castilla se convirtió en el centro de la oposición legal; había recibido órdenes de publicar la Constitución de Bayona, y no lo hizo. El Consejo tenía por misión mantener y hacer observar las leyes y no tenía poder para cambiarlas, pero no podía olvidar los derechos al trono de la familia reinante: los Borbones (4). Lo que significa, por tanto, que el Consejo de Castilla mantuvo siempre una heroica resistencia frente a las pretensiones del invasor. Sin embargo, y contrariamente, ARTOLA opina que el Consejo, como cuerpo colegislador, en unos casos de forma inmediata, y en otros ofreciendo algunas resistencias, se plegó a dar forma legal a la voluntad de los franceses y de la Junta de Gobierno (5).

El Consejo de Castilla, en realidad, lo que mantuvo fue un espíritu legalista, en un intento de no perder el poder que hasta entonces había tenido y que era discutido por las nuevas instituciones revolucionarias.

Del mismo modo timorato en que se comportó la Junta de Gobierno que Fernando VII había dejado lo hizo a su vez el Consejo.

---

(3) DESDEVISES DU DEZERT, «Le Conseil de Castille en 1808», *Revue Hispanique*, año 1907, tomo XVII.

(4) *Ibidem*, págs. 229-235.

(5) MIGUEL ARTOLA, *Los orígenes...*, vol. I, pág. 133.

Incapaz de tomar decisiones, parece negarse a ver el problema en que estaba involucrada la Nación y se resiste a mandar, preocupándose exclusivamente en todos sus actos de mantener el orden público.

Desde el momento en que es revocada la Junta de Gobierno será el Consejo de Castilla la única institución a la que pase la soberanía que había detentado dicha Junta (6).

Cuando se crea la Junta Central, el 25 de septiembre de 1808, el Consejo permanece en la oposición, pero la Junta, o lo que es más acertado Floridablanca, que era presidente de la misma, supo dominar al Consejo, y aunque éste no le hizo a la Junta oposición abierta, no se privó de censurar sus actos más importantes. Porque la Junta, que quitó al Consejo muchas de sus atribuciones —entre ellas las militares que el Consejo se había adjudicado (7)—, estaba decidida a apropiarse de la Soberanía aprovechando las amplias atribuciones que le fueron concedidas por las Juntas Provinciales (8). De ahí la Orden de 26 de septiembre a través de la cual se comunica al Consejo que la Junta Central es depositaria de la autoridad Soberana y que a partir de ese momento debe ser obedecida bajo pena de castigo, ordenando además al Consejo que continuara en el ejercicio de sus funciones ordinarias, consultando a la Junta Central todo aquello que antes se consultaba con el rey (9).

Esta orden originó protestas, tanto de las Juntas Provinciales, como también del Consejo de Castilla. Las primeras, porque entendieron que el Consejo se convertía de esta forma en el trasmisor de las órdenes de la Junta Central que ellas mismas acababan de crear, y ello, a pesar de que el Consejo —aunque no había sido

---

(6) *Ibidem*, págs. 124-137.

(7) DESDEVISES, *Ibidem*, pág. 309. Dice que la Junta exoneró al Consejo de todos los asuntos relativos a armamentos, aprovisionamientos y vestimenta de las tropas y le obligó a que le pasara todos los expedientes relativos a estos temas.

(8) ARTOLA, *Los orígenes...*, pág. 343 y sigs.

(9) A.H.N. Consejos, leg. 12.000, exp. 4. «Para que todos los asuntos de gobierno y administración de justicia obedezcan las resoluciones de la Junta Central Gubernativa, como depositaria de la autoridad soberana de nuestro amado rey Fernando VII, so pena de ser castigados y tratados como reos de lesa Magestad...»

tomado en consideración por las Juntas Provinciales—, les propuso, por Circular de 4 de agosto de 1808 una estrecha colaboración para la formación de un gobierno central que gobernase la Nación. La protesta se manifestó en ataques virulentos contra las instituciones del Antiguo Régimen (10). En cuanto al Consejo, a través de un dictamen fiscal de 30 de septiembre manifiesta su desacuerdo con que la Junta Central sea depositaria de la Soberanía (11).

Por eso el Consejo, hará todo tipo de esfuerzos con tal de evitarlo, insistiendo en la necesidad de la Constitución de un Gobierno «legítimo y legal», como era denominado por los ministros del Consejo. Y así se recoge en las extensas representaciones que el Consejo hizo a la Junta Central en los meses de agosto y septiembre de 1808 (12).

Se entendía por Gobierno legítimo, la creación de un Consejo de Regencia (que se constituiría posteriormente), que sería un Gobierno provisional, pero legal, al frente del cual debiera colocarse un Borbón, tal como se manifiesta en una consulta del Consejo de 26 de agosto de 1809 (13). La acción crítica del Consejo frente a la Central, no era más que el resultado de la pérdida de toda esperanza por parte del Consejo de Castilla de concentrar el poder en sus manos; ya que, en efecto, su irresponsabilidad había sido la causante de haber perdido la dirección política del Gobierno de la Nación.

Fue su actitud reaccionaria frente al proceso revolucionario la causante de sus propios problemas. En un momento en que lo que parecía más importante era expulsar a los franceses, el Consejo de Castilla no quiso tomar parte nunca en la toma de armas por el pueblo para defenderse del invasor, y como siempre resolvía sus problemas en grandes sesiones de las que no se obtenía ningún resultado. En efecto, las relaciones del Consejo con las instituciones revolucionarias fueron siempre desastrosas, fundamentalmente con

---

(10) A.H.N., Consejos, leg. 12.000, exp. 4.

(11) *Ibidem* «...la orden parece que estriba en haberse erigido los diputados de las Juntas Superiores de las Provincias y de algún reyno en Junta Suprema Central Gubernativa, depositaria de la autoridad soberana; mas no comprenden los fiscales dónde puede derivarse una tan singular prerrogativa...». Dictamen fiscal de 30 de septiembre de 1808.

(12) A.H.N., Consejos, leg. 12.000, exp. 4.

(13) *Ibidem*.

las Juntas Provinciales; y ello por una cuestión obvia, mientras el Consejo pretendía la vuelta a la normalidad jurídica anterior, el espíritu de las Juntas era crear una nueva legalidad.

Finalmente y como resultado de sus malas relaciones (las Juntas Provinciales acusan al Consejo de haber colaborado con el enemigo para destruir España, obligándole a publicar un manifiesto justificativo de su conducta) (14), la Junta Central procede a su extinción, creando en su lugar un Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias. La supresión de la institución era algo perfectamente lógico, pues dado su carácter, el Consejo de Castilla no encajaba en lo que iba a ser la nueva legalidad.

## II. EL CONSEJO REUNIDO 1809-1812

El 25 de junio de 1809, por Real Decreto del Rey Fernando VII —y en su nombre, «La Junta Central Gubernativa del reino»—, se crea el Consejo y Tribunal Supremo de España e Indias, que se instala en Sevilla, «para que en todos los dominios españoles, ejerza las funciones que fueron peculiares en todo y cada uno de los antiguos Tribunales, especialmente los de Castilla, Indias, Hacienda y Ordenes» (15). La fusión de todos estos Consejos en uno solo hizo que se le conociera más popularmente con el nombre de Consejo reunido.

La reforma, sin embargo, no afectó la intención política de la nueva institución de volver, en la medida de lo posible, a la antigua legalidad que había guiado el espíritu del Consejo en el año ocho (después de todo algunos de los ministros de este nuevo Tribunal, habían sido ministros del Consejo de Castilla el año anterior) (16),

---

(14) MIGUEL ARTOLA, *La burguesía revolucionaria 1808-1874*, Madrid, 1974, pág. 14.

(15) A.H.N., Consejos, leg. 3026, exp. 4. También, SALUSTIANO DE DIOS, *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla*. Diputación de Salamanca, 1986, pág. 155. Publica el Decreto íntegro de creación del nuevo Tribunal.

(16) A.H.N., Consejos, leg. 11.999, exp. 20; y leg. 11.982, exp. 7. (Son un ejemplo.) Por las consultas que hace el Consejo reunido, donde constan los nombres de los ministros que asisten al debate y votación del dictamen de los fiscales, se ha comprobado que ministros como: Sebastián de Torres;

y este deseo se manifiesta un mes después de su constitución en una consulta de 26 de agosto, en que ministros y fiscales se unen en la petición del establecimiento de un Consejo de Regencia «que represente al rey» (17). Tuvo que pasar un año hasta la creación de este Consejo —tendrá lugar el 31 de enero de 1810—, cumpliéndose así el deseo de los defensores de un Gobierno «conforme a la letra de la ley».

Sin embargo, no hay que olvidar que el Consejo de Regencia es creación del poder revolucionario de la Junta Central y además el heredero de la nueva legalidad. Al poco tiempo de su creación la Regencia hace renuncia en la Junta de Cádiz, de todo aquello que tenía relación con la Hacienda pública, caracterizándose la Institución recién creada, más como una Junta de defensa que como un auténtico Gobierno (18). Poco a poco, comienza a manifestarse el descontento ante la nueva institución, que parece recaer en los mismos errores que la Central, sobre todo en la dirección de la guerra, acusándosele además de la misma falta de energía que la Central había tenido (19).

El Consejo reunido, recibe con alborozo la constitución del Consejo de Regencia, del que se espera, «veneración y cumplimiento de las leyes, usos y costumbres santas de nuestra monarquía» (20), castigando sin excepción a aquellas personas capaces de subvertirlas. Es claro que desde el principio se espera que el Consejo de Regencia sea capaz de mantener el orden establecido en el Antiguo Régimen.

En efecto, el Consejo reunido desea que el Consejo de Regencia recién creado, aparezca a la luz de la opinión pública, como un organismo totalmente desvinculado de la institución que lo creó (aunque no pueda olvidarse de quien procede su génesis); de ahí que, ministros y fiscales del Consejo reunido, propongan al de Re-

---

José Navarro Vidal; y Domingo Fernández de Campomanes, lo fueron del Consejo de Castilla en el año ocho; y José Salcedo fue ministro del Consejo de Indias, entre otros.

(17) A.H.N., Consejos, leg. 12.000, exp. 4.

(18) MIGUEL ARTOLA, *Los orígenes...*, págs. 428-429.

(19) A.H.N., Consejos, leg. 12.000, exp. 4.

(20) A.H.N., Consejos, leg. 11.999, exp. 33. En «Gazeta Extraordinaria del Comercio de Cádiz de Sábado, 10 de febrero de 1810».

gencia, una serie de acciones contra la Junta Central, fundamentalmente que ésta dé testimonio público de su conducta, «tanto en el ramo militar como en los otros, singularmente el de Hacienda» (21).

La obsesión del Consejo, reunido por mantener la antigua legalidad, le lleva incluso a criticar el reglamento que la Junta Central elabora para el funcionamiento del Consejo de Regencia, y son muy significativas —además de ser una manifestación clara del ideario político del Consejo—, las que se refieren al nombramiento para ocupar las vacantes en la Regencia, en las que participan las Juntas Provinciales (22) (pues el Consejo no olvida el carácter revolucionario de las mismas y la guerra sorda que con ellas siempre mantuvo), y también las referidas a la convocatoria de Cortes que el Consejo reunido desea retrasar, «mientras no mude mucho nuestra situación y se arregle el modo de ejecutarlas» (23). La convocatoria de Cortes era una gran amenaza para el Consejo reunido, el cambio en la Constitución política de la Nación, destruía la monarquía absoluta de la cual los Consejos, habían sido sus organismos más representativos.

Si bien es cierto que, ninguna de estas protestas —(entre otras, del Consejo reunido)— prosperaron —pues el Consejo de Regencia absolutista preparó y facilitó el desarrollo revolucionario de los acontecimientos—, también es verdad que, la institución recién creada, manifiesta su clara intención reaccionaria cuando restableció

---

(21) A.H.N., Consejos, leg. 11.999, exp. 33. «...Los españoles que más cerca han observado la conducta de la Junta Central Gubernativa, singularmente en estos últimos días, creerán que ha nombrado el Consejo de Regencia, no por deseo que se salve la patria, sino por el de salvarse a sí misma, y a este juicio seguirá el de pensar, que el primer deber de los señores vocales que han nombrado, será el de protegerles y ampararles, para que no se descubran los abusos de la autoridad, con que hayan ultrajado los derechos de la nación, en una época en que por sus sacrificios era acreedora, de un gobierno benéfico y paternal...»

(22) *Ibidem*, «Reglamento para el Consejo de Regencia», artículo 15.

(23) A.H.N., Consejos, leg. 11.999, exp. 33. Consulta de 4 de febrero de 1810. [El Consejo de Regencia] «...debió proponer un juramento de ejercer bien y lealmente su oficio, procurando con todo esfuerzo, y por cuantos medios estuviesen en su poder el bien de la nación, el reintegro de nuestro Augusto Soberano al solio de sus mayores, la conservación de la religión y expulsión de nuestros enemigos; observando las leyes del Reyno y sus loables costumbres... Sin tratar de Cortes...».

el Consejo de Castilla por un Real Decreto de 16 de septiembre de 1810, y también el resto de los Consejos en un intento de restaurar lo que aún se podía del Antiguo Régimen (24).

El Real Decreto, publicado por Real Cédula del mismo mes, restablece los cuatro Consejos fundidos en él reunido, ya que, según se señala, habían llegado a Sevilla ministros en número suficiente para formarlos (25).

Sin embargo, por su propia naturaleza, el Consejo de Castilla era incompatible con la organización del Estado liberal; la división de poderes, propia del nuevo régimen político que se pretende instaurar en España, deja vacía de contenido a la institución, que a lo largo de su vida se había encargado de asuntos de Gobierno y de justicia, e incluso había intervenido en nombre del rey en el ejercicio del poder legislativo, elaborando normas en todos los casos en que el rey ordenó preparar *Consultas* (26).

Pues si como señala la Constitución la potestad de hacer leyes reside en las Cortes con el rey; si la ejecución de las mismas reside en el rey que la ejerce a través de las Secretarías de Estado y del Despacho, y su aplicación en causas civiles y criminales se ejerce por los Tribunales establecidos por la ley, significa que el Consejo no podía desempeñar esta triple función.

Era obvio, por tanto, que las Cortes procedieran a la abolición del Consejo, y así lo hicieron, por Decreto de 17 de abril de 1812, por el cual se suprimieron también el resto de los Consejos, y se crea el Tribunal Supremo de Justicia que «terminará, definitivamente, todos los negocios contenciosos sobre que se hallaren conociendo, los Consejos extinguidos de Castilla, Indias y de Hacienda»,

---

(24) MIGUEL ARTOLA, *Los orígenes...*, vol. I, pág. 44.

(25) SALUSTIANO DE DIOS, *Fuentes...*, págs. 158-160. Publica la Real Cédula por la que se restablece el Consejo de Castilla, que inserta el Real Decreto del Consejo de Regencia. «Sucesivamente fueron llegando varios ministros de todos los Consejos y habiendo solicitado y obtenido su incorporación, se aumentó demasiado su número en términos que exigían las diversas circunstancias, la reintegración de todos a su antiguo estado.»

(26) Véase mi trabajo, *El poder legislativo en la España del siglo XVIII, 1716-1808*, en *Economía Española al final del Antiguo Régimen*. IV, Instituciones. Madrid, 1982, págs. 225-237. Se trata de una aproximación al tema, desarrollado en mi tesis doctoral aún inédita.

y después se limitará el Supremo Tribunal de Justicia, «a las facultades que señala la Constitución» (27).

El Consejo, sin embargo, no se sometió sumiso a esta decisión de las Cortes, y ante ellas manifestó su protesta; después de todo, como muy bien señala SALUSTIANO DE DIOS, el desmantelamiento de todas las instituciones del Antiguo Régimen, suponía la desaparición de la sociedad señorial y consecuentemente de la monarquía absoluta (28).

### III. EL CONSEJO REAL DE CASTILLA EN 1814

Con el regreso de Fernando VII, se instauró nuevamente el sistema institucional de Consejos. La vuelta a la monarquía absoluta traía consigo la restauración de todas las instituciones que formaban el aparato del Estado. Un Decreto de 27 de mayo de 1814, restablece el Consejo Real de Castilla «en el pie por ahora», en que estaba en 1808 (29). Sin embargo, el Consejo Real de Castilla, ya no sería la misma institución que fue antes de la invasión francesa.

El texto del Decreto deja muy claro que Fernando VII va a aprovechar el restablecimiento de la institución, para modificarla en dos importantes cuestiones: las competencias que le habían sido propias y la institución del presidente o gobernador.

En el primer caso, se trata de enajenar al Consejo, algunos de los asuntos en los que antes entendía, «para conseguir una mayor rapidez en el despacho de los negocios». El Rey pide al Consejo que estudie y le proponga cuáles han de ser éstos.

Tradicionalmente el Consejo de Castilla nunca aceptó con su-

---

(27) Artículos 3 y 4 del Decreto. Este está íntegramente publicado por SALUSTIANO DE DIOS, *Fuentes...*, págs. 161-163.

(28) SALUSTIANO DE DIOS, *Fuentes...*, Introducción, pág. LXXXVIII y sigs.

(29) A.H.N., Consejos, leg. 3.026, exp. 46. Contiene, además del Decreto de reimplantación y la Real Cédula de 11 de junio que lo pública y por la cual se nombra al presidente y a los ministros, otros documentos sobre los subalternos e incluso sobre el protocolo llevado a cabo el día de la apertura del Consejo. El Decreto de 27 de mayo lo publica SALUSTIANO DE DIOS en *Fuentes...*, págs. 164-165.

misión que le enajenaran, como la institución misma decía algunas de sus competencias. No era ésta la primera vez que se procedía a restringir las atribuciones del Consejo, ocurrió en el siglo XVIII en alguna ocasión, y es un caso estudiado lo ocurrido con la creación de la Contaduría de Propios y Arbitrios que habían sido hasta entonces competencia del Consejo (30). Por tanto, cabe sospechar en principio que el Consejo se opondría también en esta ocasión.

Desafortunadamente, a pesar de mi interés, no he encontrado la respuesta que el Consejo dio a la petición real, si es que el Consejo procedió de este modo, aunque muy bien pudo no haberse pronunciado.

Muy distinta fue la actitud del rey Fernando VII cuando se trató de limitar las competencias del presidente o gobernador del Consejo. No se pidió a la institución que informara sobre este tema, sino que el rey decide que: no es mi ánimo confirmar... las facultades de que usaban el presidente o gobernador, despachando por sí y separadamente por su secretaría, recursos, pleytos y otros negocios que abusivamente acudían a ella...»; se trata, pues, de que el gobernador reduzca sus funciones a aquello que atañe a la dirección del Consejo.

En efecto, después de la primera restauración absolutista el Consejo Real de Castilla comienza su declive, y es significativo que tome de forma descendente su participación en el proceso legislativo, la más alta competencia, según mi opinión, que el Consejo había tenido a lo largo del siglo XVIII. Y también que cuando en los años 1817-18, se procede a la reforma de la Hacienda, según el plan de Garay, el proyecto no se sometió a la consideración del Consejo de Castilla, tema importante «en el gobierno interior del Estado», sino que se le envió directamente al Consejo de Estado, que después de la primera restauración absolutista se revalorizaría frente al Consejo de Castilla (31).

---

(30) CARMEN GARCÍA GARCÍA, *La Administración de las Rentas Municipales en el Antiguo Régimen. La Contaduría General de Propios y Arbitrios, 1760-1824*. Memoria de licenciatura aún inédita.

(31) Sobre el Consejo de Estado, véase, *Documentos del reinado de Fernando VII. El Consejo de Estado 1792-1834*. Universidad de Navarra, 1971. Estudio preliminar de FEDERICO SUÁREZ.

Aun así, la alegría de la restauración fue enorme y el Consejo la mostró en el fastuoso ceremonial empleado para su apertura. Esta tuvo lugar el 4 de junio, a las nueve de la mañana, reuniéndose en la Casa de los Consejos todos los ministros y subalternos. El duque del Infantado, recién nombrado presidente del Consejo, fue recibido por los ministros «en la puerta de la Sala Primera».

En esta sesión inaugural del Consejo —que duró tres horas—, el escribano de Cámara de gobierno, Bartolomé Muñoz de Torres, leyó en voz alta el Decreto de su restablecimiento. El duque, como presidente lo tomó, «le besó y puso sobre su cabeza».

Al día siguiente, 5 de junio, volvió a reunirse el Consejo en pleno para asistir a un *Te Deum* de acción de gracias en la iglesia de Santa María, trasladándose posteriormente al palacio real para asistir a un besamanos, que según el protocolo, lo comenzaba el presidente siguiéndole a continuación los ministros por orden de antigüedad (32).

El restablecimiento del Consejo de Castilla fue acompañado del restablecimiento del resto de las instituciones centrales del Antiguo Régimen. El 5 de junio se reimplanta la Cámara de Castilla, «en el pie que se hallaba en 1808», y el 15 del mismo mes lo hizo el Consejo de Guerra. El 2 de julio se nombró al duque de Montemar para ocupar la presidencia del Consejo de Indias al mismo tiempo que se restablecía el Consejo; el 21 le tocó el turno al Consejo de Inquisición y los demás tribunales del Santo Oficio. El 8 de agosto se restablece el Consejo de Hacienda, «volviendo a la dirección, gobierno y administración de los propios del reino», y el 8 de septiembre se restableció el Consejo de las Ordenes militares (33).

La actividad legislativa de Fernando VII, en su primer año de reinado, se limitó a desmontar sistemáticamente todo lo que las

(32) A.H.N., Consejos, leg. 3.026, exp. 46, fols. 5-7 y 16-17.

(33) A.H.N., leg. 3.126, exp. 38, «Restablecimiento del Consejo de Ordenes militares»; leg. 3.726, exp. 2, «Restablecimiento del Consejo de Estado»; C.C.R.R. núm. 3.766, Restablecimiento del Consejo de Hacienda», y también, *Decretos del Rey nuestro Señor*, vol. I, año 1814. El Real Decreto de restablecimiento del Consejo de Guerra, págs. 67-73; Consejo de Indias, págs. 107-109; Consejo de Inquisición, págs. 132-134; Consejo de Hacienda, págs. 178-180; Consejo de Ordenes, págs. 242-245.

Cortes habían llevado a cabo. Fue la misma actitud que adoptó, cuando en 1823, los liberales capitularon entregando la persona del Rey.

Hasta el año 1820, institucionalmente, la monarquía volvió a la «planta antigua» que tenía antes de 1808; se volvía al sistema de Consejos y Secretarías de Estado y del Despacho» (34). El intento de instaurar en España el régimen liberal había sufrido su primera derrota, otra tendría lugar en 1823, y el Consejo Real de Castilla sufrirá los avatares del liberalismo español.

Es preciso hacer notar que después de esta primera restauración absolutista el Consejo de Castilla volverá a adquirir en su denominación la voz Real que perdió durante —al menos— el siglo XVIII.

Se trata exclusivamente de una cuestión formal, recuperando el Consejo su antigua denominación. También será así denominado cuando se produzca la segunda reimplantación absolutista en 1823.

#### IV. EL CONSEJO REAL DE CASTILLA A PARTIR DE 1823

El trienio liberal puso en intermedio al absolutismo monárquico. Los liberales, debido a la experiencia —aunque fuese precaria— política y de gobierno anterior, no mantuvieron las instituciones antiguas, por incompatibles con la nueva «Constitución política de la Monarquía española», y las abolieron por Decreto de 12 de marzo de 1820 (35).

Pero la reacción absolutista en 1823, vuelve a reimplantar el Consejo Real de Castilla por Real Cédula de la Regencia de 16 de junio. Se ordena al Consejo «proceda a continuar en el ejercicio de sus funciones, interrumpidas de hecho y no de derecho el día 9

---

(34) Las Secretarías del Estado y del Despacho, por Real Decreto de 18 de septiembre de 1815, «volvieron a la situación» ordenada por un Real Decreto de 25 de abril de 1790. Véase *Decretos del Rey Nuestro Señor*, vol. II, págs. 665-666, y también, J. GARCÍA MADARIA, *Dos estudios sobre Historia de la Administración. Las Secretarías del Despacho*. I.N.A.P., 1982. Introducción, pág. 59 y sigs. Por el mismo autor, *Estructura de la Administración Central (1808-1931)*. I.N.A.P., 1982, págs. 59-94.

(35) En SALUSTIANO DE DIOS, *Fuentes...*, pág. 166.

de marzo de 1820 por el pretendido gobierno constitucional» (36). Otra Cédula de 4 de octubre del mismo año declaraba nulos todos los decretos dados durante el trienio, «en que ha subsistido el sistema de gobierno que me impusieron y me hicieron imponer a la nación las bayonetas y puñales de la facción revolucionaria» (37).

El Consejo Real de Castilla, comienza, pues, a desarrollar sus funciones, pero en una situación de precariedad a todas luces lamentable. Durante los primeros años de la restauración, son frecuentes las minutas de oficio enviadas por el gobernador del Consejo, a través del Secretario de Gracia y Justicia, poniendo en conocimiento del Rey la difícil situación en la que se encuentra el Consejo. El número de ministros ha quedado reducido a once —pues los otros cuatro nombrados para ocupar estos puestos están ausentes—, lo que imposibilita destinarlos a Salas concretas, «porque si se atiende a llenar el número de una falta para el que debe tener otra». De otra parte, las plazas de fiscal no se han ocupado, y sólo hay uno «que aunque de los más activos y laboriosos... no puede por sí sólo atender el despacho de los negocios pendientes... y mucho menos podrá acudir a los demás que vayan ocurriendo». El Gobernador del Consejo insiste en la necesidad de «aumentar algunas plazas», y de nombrar al menos otro fiscal, aun cuando se hace cargo de que «hay que economizar en lo posible los gastos del Real Erario» (38).

A partir de 1827, la situación pareció normalizarse y hasta 1834, el Consejo volverá a tener sus tres fiscales, aun cuando el número de ministros quedó reducido a dieciséis; siendo necesarios para despachar los graves e importantes negocios del Consejo al menos «veinticinco ministros como había en principios de marzo de 1820» (39).

Los diez últimos años de vida del Consejo fueron años realmente

---

(36) A.H.N., Consejos, leg. 3.609, exp. 22. También SALUSTIANO DE DIOS, *Fuentes...*, pág. 167. Los Reales Decretos que restablecen el resto de los Consejos, en *Decretos del Rey Nuestro Señor*, vol. VII, año 1823. El Consejo de Indias, 29 de mayo, pág. 11; La Cámara de Castilla, 30 de mayo, pág. 13; El Consejo de Ordenes, 30 de julio, pág. 78; El Consejo de Hacienda, 19 de agosto, pág. 96; y el Consejo de Guerra, 31 de agosto, pág. 104.

(37) A.H.N., Consejos, leg. 3.609, exp. 25.

(38) SALUSTIANO DE DIOS, *Fuentes...*, Introducción, pág. XCIII.

(39) A.H.N., Consejos, leg. 11.887, exp. 2.

difíciles para la institución, fundamentalmente como consecuencia de su inserción en un aparato institucional en el que, la creación de nuevas instituciones —como el Consejo de ministros— o incluso con un Consejo de Estado radicalmente reformado en 1826 y posteriormente en 1828, vacía de competencias al Consejo Real, al ordenarle a este nuevo Consejo de Estado, que se ocupe de cuestiones de «política interna y de gobierno interior del reino» (40), asuntos en los que el Consejo Real de Castilla había sido el único y exclusivo organismo competente.

La creación del Consejo de Ministros por Real Decreto de 19 de noviembre de 1823, desvirtúa aún más la existencia del Consejo Real. La nueva institución reunirá a los Secretarios de Estado y del Despacho (auténticos ministros de la Corona en el sentido más amplio del término), y en ella se tomarán todas las decisiones de gobierno de la monarquía; e incluso más este Consejo, sustituirá al Real de Castilla en su labor normativa, elaborando las leyes ordenadas por la Corona (41).

Realmente, y en el nuevo esquema de la Administración central donde habría que contar también con un Ministerio del Interior que aunque pronto abolido sería sustituido en 1832 con la creación de un Ministerio de Fomento General del reino; una Junta Suprema de Estado creada en 1815 y extinguida después para crear el Consejo de Ministros, todas ellas, instituciones del gobierno de la monarquía; el Consejo Real de Castilla no es más que una sombra de lo que había sido en la época anterior.

---

(40) FEDERICO SUÁREZ, en el «Estudio preliminar» ya citado de *Documentos...*, fundamentalmente páginas 63-83. «... El Consejo de Estado se ocupe de arreglar la administración de los diversos ramos de mis reinos... el arreglo total de mi Hacienda... formación de un Ejército... establecimiento de la marina... fomentar los ramos de la industria, vivificar el comercio y consolidar la fortuna y prosperidad de mis reinos.»

(41) *Decretos del Rey Nuestro Señor*, vol. VII, págs. 192-193. «En él [Consejo de Ministros] se tratarán todos los asuntos de utilidad general...» «que las providencias tomadas por las Secretarías del Despacho, serán más conformes... siendo dictadas de común acuerdo y... apoyadas recíprocamente para su cumplimiento...». Véase también: FERNANDO ARVIZU GALARRAGA, «Algunas consideraciones en torno al régimen del Consejo de Ministros 1824-1834». *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*. Madrid, 1982, págs. 41-55.

Los diez últimos años de los coletazos de la monarquía absoluta, los padecerá también el Consejo. El rey ha reformado un Consejo de Estado que es su órgano asesor en cuestiones políticas de la mayor importancia; y delega el poder ejecutivo de la monarquía en el Consejo de Ministros, que a su vez tendrá también la facultad de legislar como consecuencia de la iniciativa legal —aunque delegada—, que ejercen los ministros de la Corona. El poder judicial, aparece separado, ejercido por instituciones como las Audiencias, aunque bien es verdad, que el Consejo Real de Castilla se sigue manteniendo como Tribunal Supremo de Justicia en última instancia.

El Consejo Real, agonizante, está preparado para recibir su golpe final. A la muerte de Fernando VII, la monarquía entra en una nueva etapa, y en ella, se trata otra vez de imponer el régimen político liberal en el que los Consejos no tienen razón de ser. La forma de gobierno que establecía el Estatuto Real, acaba irremisiblemente con ellos, de ahí que la reina gobernadora proceda a ordenar su extinción.

Todos lo fueron por Reales Decretos expedidos el 24 de marzo de 1834 (42), día en que el Estatuto, se remite a su vez al Consejo de Ministros, con el informe del Consejo de Gobierno para su aprobación, y que sería sancionado por la reina el 10 de abril del mismo año.

Es el principio de los cambios fundamentales que se suceden en la organización del Estado. Se trata de deslindar las atribuciones judiciales y administrativas que confluían en los mismos organismos y autoridades.

El Real Decreto que abole el Consejo Real de Castilla, instituye en su lugar, un Tribunal Supremo de España e Indias, pues el Decreto suprime, además de la Cámara de Castilla, el Consejo de Indias y su Cámara. Este Tribunal va a tener exclusivamente atribuciones de justicia según lo desarrolla el artículo 3 del Decreto (43).

Se crearán también un Consejo Real de España e Indias, dividido en siete secciones, que será una institución consultiva de la

---

(42) *Decretos de la Reina Gobernadora*, vol. XIX, págs. 158-166.

(43) A.H.N. Consejos, leg. 3.906, exp. 2 y leg. 11.887, exp. 2.

Corona que ciertamente nada tendrá que ver a pesar de su nombre, ni con el Consejo Real de Castilla ni con el Consejo de Indias; será una institución nueva y distinta, sin facultades decisorias y por supuesto tampoco judiciales (44). Más tarde, será abolido porque era contrario a la Constitución de 1812 cuando ésta se instaure. Las secciones de este Consejo se denominarán como cada una de las Secretarías de Estado y del Despacho, «siendo consultadas por los Secretarios en los asuntos graves correspondientes a sus ministerios».

Habiendo sido abolidos todos los Consejos, este nuevo Consejo Real de España e Indias constituye el único órgano técnico asesor y su creación da forma a las reformas que se inician (45).

#### V. LA ESTRUCTURA DEL CONSEJO REAL DE CASTILLA Y DEL CONSEJO REUNIDO

Dotar de la mayor eficacia al Consejo, fue el espíritu que guió a los monarcas desde la creación del mismo, dándole Ordenanzas que regulaban su funcionamiento. Pero el Consejo a lo largo de su vida acumuló un sinnúmero de competencias de gobierno y de justicia además de las normativas que ralentiza el despacho de los negocios; si se tiene en cuenta también que el Consejo contaba con una plantilla mínima de ministros —algo más de la veintena— (46),

(44) FERNANDO ARVIZU GALARRAGA, «El Consejo Real de España e Indias 1804-1836». *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*. I.E.A. 1974. Para el autor, el carácter de este Consejo es muy semejante al Antiguo Consejo de Estado, y muestra cierto paralelismo con el Conseil d'Etat inaugurado en Francia.

(45) A.H.N., Consejos, leg. 3.960, exp. 2. Contiene el «Reglamento del Consejo Real de España e Indias» de 9 de mayo de 1834. A través de sus artículos se establece su forma de funcionamiento; sus conexiones con las Secretarías del Estado y del Despacho; la composición de la Secretaría General y retribuciones.

(46) B.N. R/24.572. En 1766, según publica la Gaceta de Madrid de 18 de agosto se aumenta en cinco el número de plazas de ministros, como resultado de las necesidades surgidas en el despacho de los negocios del Consejo. La Gaceta alude a la inasistencia de algunos ministros, frecuentemente como resultado de su «avanzada edad». Entre 25 y 30 ministros cuenta el Consejo desde la segunda mitad del siglo XVIII, exceptuándose aquellas épocas más críticas

en los que recaía todo el trabajo a desarrollar por la institución. En lugar de restringir sus competencias (47), se tomó como medida de carácter funcional dividir al Consejo en Salas, dándole a cada una, en la medida de lo posible, atribuciones específicas, destinando a los ministros a cada una de las Salas, en un intento de agilizar el despacho de los negocios del Consejo.

En el siglo XIX y como resultado de un proceso de desarrollo que duró más de tres siglos —aunque sin grandes cambios espectaculares—, el Consejo de Castilla, contaba con dos Salas de Gobierno, denominadas Primera y Segunda, y tres Salas de Justicia que reciben los nombres de Justicia, propiamente dicha, Provincia y Mil Quinientos (48).

La Sala más importante del Consejo, por sus competencias, era la Sala Primera de Gobierno; se encargaba de «policía» y orden público, del «fomento del reino» (con lo que implica de impulso al comercio, agricultura, ganadería, etc.); se encargaba también del buen gobierno de las Universidades, de la conservación de hospitales y de monasterios, de la reorganización de órdenes religiosas, concesión de permisos para la creación de nuevos conventos, asilos y casas de misericordia, etc.; por tanto, el Consejo, a través de su Sala Primera de Gobierno velaba por la enseñanza, la religión y la beneficencia. También corresponde a esta Sala ocuparse del cumplimiento de las leyes y que éstas lleguen a todo el territorio peninsular a través de sus escribanos de Gobierno.

La importancia de esta Sala, viene dada también por el hecho de que es la única en la que tiene asiento el gobernador o presidente del Consejo, que sólo asiste a sus sesiones y no a la de cualquiera de las otras. La Sala Segunda de gobierno, desde el momento en que comenzó a reunirse lo hizo para «desembarazar» en algunos

---

para la institución (1814 y 1823 en adelante). Confróntese con una documentación fundamental para estas cuestiones; *Calendario Manual y Guía de forasteros de Madrid* que da información de todos los funcionarios de la monarquía, entre otros.

(47) SALUSTIANO DE DIOS, *Fuentes...*, Introducción, págs. XXX-XXXI. Se hace eco de algunos memoriales que ya en el siglo XVI critican la acumulación de competencias en el Consejo.

(48) La división en Salas del Consejo se establece por las Ordenanzas de 1598.

negocios a la Sala Primera, no tenía por tanto atribuciones específicas, sino que constituía un desahogo para aquélla.

En cuanto a las Salas de Justicia —mucho más desconocidas—, debería entenderse en principio —dada la diferencia conceptual entre gobierno y justicia—, que se ocupaban de los asuntos que competían al Consejo como Tribunal Supremo de Justicia que también era. Sin embargo, esta diferenciación entraña enormes dificultades, por lo que entiendo que gobierno y justicia, responden más a criterios funcionales; en un orden jurídico absolutista, en donde todas las competencias se acumulan en la persona del monarca, se confunden los dos poderes citados. Estas Salas se encargaban de resolver y juzgar en las causas de apelación que le llegaban de jueces e instituciones menores; pleitos sobre mayorazgos; juicios de residencia —competencia específica de la Sala de Mil Quinientos, aunque por su acumulación se repartían entre las otras Salas—; pleitos de tenuta y otras «causas graves» para cuya resolución se reunían las tres Salas de justicia formando una sola Sala.

Los ministros del Consejo se repartían en estas cinco Salas, según lo ordenara el presidente. El reparto de los ministros, se hacía una vez al año —concretamente al finalizar el mismo—, y el «asiento» del ministro en la Sala en que estaba destinado, lo era definitivamente en el año en curso (49).

La sala que tenía mayor número de ministros, ocho en total, era la Sala de Gobierno, que contaba entre ellos, con la presencia del Ministro Decano del Consejo, que era el más antiguo del mismo. Cuatro ministros tenían asiento en la Sala Segunda de Gobierno, y el mismo número, en las Salas de Provincia y de Justicia; cinco ministros despachaban en la Sala de Mil Quinientos. Esto siempre que la situación en el Consejo fuera de normalidad, pues las «crisis» afectan la composición del Consejo. En 1810 lo formaban trece ministros, y a partir de 1823, su corto número —16—, impide la formación de las Salas; quedando una Sala de Gobierno, se unen las de Justicia y Mil Quinientos y queda separada la de Provincia (50).

---

(49) A.H.N., leg. 11.887, exp. 2. Informa de quienes eran los ministros y sus destinos en las distintas Salas, desde el año 1814 a 1834.

(50) *Ibidem*.

Los ministros del Consejo, al igual que el presidente y los fiscales —con categoría de ministros al menos desde el siglo XVIII—, eran de nombramiento real, a partir habitualmente —pues el monarca en última instancia podía nombrar a quien quisiera— de las propuestas que hacía la Cámara de Castilla, presentando una terna al rey.

La alta Magistratura del Consejo —el presidente— era un cargo de enorme importancia y su función dentro del sistema político del mayor interés. Como resultado de un proceso anterior, el presidente no asumía exclusivamente la gestión propia de las competencias que tenía en la dirección del Consejo, sino que «despachaba por sí y separadamente por su secretaría, recursos, pleytos y otros negocios que abusivamente acudían a ella». De ahí, la orden de limitar las funciones del presidente a partir de 1814, dejándole exclusivamente aquellas «que le están declaradas en las leyes, para el gobierno y decoro del Consejo».

Los fiscales eran los ministros que más laboriosamente tenían que trabajar en el Consejo, ya que intervenían en todos los asuntos —gobierno y justicia— que se sometían a la consideración del mismo. Los Agentes fiscales, como sus ayudantes, se encargaban de elaborar los dictámenes siguiendo las pautas ordenadas por sus jefes.

Las fiscalías del Consejo sufrieron una serie de reformas en los siglos anteriores, que finalmente en 1769, se consolidan con la creación de tres fiscalías con competencias no temáticas sino territoriales (51).

Siete escribanos —el Consejo sólo contó con secretarios en el tiempo de la reforma sin éxito de Macanaz—, con sus respectivos oficiales de escribanía; relatores, que en la primera restauración absolutista quedan reducidos a cinco frente a las siete del año

---

(51) Véase mi trabajo, *El poder legislativo...*, pág. 214. En 1810 el Consejo de Castilla tiene un solo fiscal, Antonio Cano Manuel; en 1814 vuelven a ser tres los fiscales: Nicolás M.<sup>a</sup> Sierra; José Antonio Larrumbide y Luis Meléndez Bruna; en 1820 despacha un solo fiscal hasta que en 1827, el Consejo recupera otra vez las tres fiscalías.

1808 (52); y los porteros, componen el total de subalternos del Consejo Real de Castilla.

El Consejo reunido, tendrá una estructura distinta según establece el Decreto de su creación; contará con tres Salas, dos de Gobierno y una de Justicia, entendiendo esta última de aquellos asuntos contenciosos que no puedan remitirse a las Chancillerías o Audiencias Territoriales, porque en estas generalmente deberá decidirse todo lo litigioso y de interés privado, y sólo en recurso de injusticia notoria y Mil Quinientas se puede acudir al Consejo en forma ordinaria. En los asuntos públicos y de gobierno, eran también los tribunales provinciales los que actuaban y resolvían para conseguir una mayor rapidez.

El número de ministros que lo componen será indefinido; más tarde, esto será utilizado como justificación por parte del Consejo de Regencia para volver a instaurar los Consejos que se refundieron en el reunido.

No existe presidente en esta institución; queda abolida la alta magistratura del Consejo, pues la presidencia «es inadaptable a las circunstancias presentes» y será el ministro Decano quien lo gobierne, «pues el nombre del Rey Nuestro Señor estará al frente del Consejo».

Los fiscales serán reducidos a dos (53) y en cuanto a los subalternos, el Consejo reunido contará con tres escribanos y con dos secretarios generales, encargándose uno de los asuntos de España y otro de los de Indias, para un mejor funcionamiento, aunque ambos negocios se ven indistintamente en el mismo Consejo; tres relatores y cuatro porteros, componen el total de la plantilla del Consejo reunido (54).

---

(52) A.H.N., Consejos, leg. 3.026, exp. 46. De los cinco relatores, «dos informarán en las Salas de Gobierno y los restantes para las otras tres Salas de Justicia».

(53) Estos fiscales fueron, Antonio Cano Manuel, que había desempeñado la Regencia de la Audiencia de Valencia, y que sería el único fiscal del Consejo de Castilla a partir de 1810 y José M.<sup>a</sup> Sierra, que el 6 de mayo de 1810 fue nombrado Secretario de Estado y del Despacho de Gracia y Justicia.

(54) Véase el Decreto, en SALUSTIANO DE DIOS, *Fuentes...*, pág. 154 y sigs.

## VI. EL CONSEJO REUNIDO Y EL CONSEJO DE CASTILLA 1809-12. COMPETENCIAS Y GESTIÓN

El Decreto de creación del Consejo reunido decía que esta institución debía ejercer las funciones que fueron propias de cada uno de los Consejos suprimidos. Sin embargo, sus competencias se iban a ver devaluadas por la situación crítica en la que se desenvuelve el país. El mismo Decreto se hace eco de ello.

Si las circunstancias restringen las competencias del Consejo reunido, igualmente la institución, conocerá una gran restricción territorial, pues los asuntos que le llegan provienen exclusivamente de las «provincias libres» como las denomina el Consejo (55).

Téngase presente, que el Consejo reunido estuvo en funcionamiento poco más de un año y que la Regencia restablecería prontamente el Consejo de Castilla; por lo tanto, entre los años 1809-12 ha de contarse con dos instituciones distintas, pero que bajo el punto de vista de este trabajo, no lo son tanto, si tenemos en cuenta que el Consejo reunido, acumuló entre otras, las competencias del Consejo de Castilla, y son éstas a las que vamos a referirnos (56).

En efecto, el Consejo de Castilla que se restablece en 1810, en los dos años en que está en funcionamiento, padecerá las mismas deficiencias del Consejo reunido; es decir, serán devaluadas sus competencias y sufrirá la misma restricción territorial.

¿Qué asuntos gestionaron el Consejo reunido y el de Castilla en estos años? Hay que decir que entendieron en cuestiones de índole menor; ambos Consejos se dedicaron a resolver asuntos denominados «de particulares» que no son más que peticiones y

---

(55) Durante los años 1809-12 se resuelven asuntos de: Granada, Canarias, Cataluña, Málaga, Galicia, Murcia, Valencia, Baleares, Extremadura, Cuenca, León, Aragón, Jaén, Guadalajara, La Mancha, Burgos, Toledo, Córdoba, Soria, Asturias, Sevilla, Cádiz, Salamanca.

(56) Ya se dijo, que el Consejo reunido lo forman cuatro Consejos —Castilla, Indias, Hacienda y Ordenes—; y también que las dos secretarías tratan los asuntos de Castilla e Indias. «Los asuntos eclesiásticos y religiosos de las Ordenes militares, concursos y elecciones, o propuestas a S.M. para los destinos de esta clase, se tratarán en comisión o junta particular por tres Caballeros profesores de ella, ministros del mismo Consejo...» nada se dice de cómo y quiénes han de resolverse los asuntos de Hacienda.

quejas que provienen de individuos e instituciones (57). La enseñanza y la expedición de títulos sigue estando en manos del Consejo y son frecuentes las peticiones que se hacen sobre este tema (58); dirimir sobre competencias de jurisdicción también es atribución del Consejo y resuelve sobre ellas (59); o intervenir en conflictos entre la justicia real y eclesiástica (60); y en fin como protector de la religión, resuelve sobre «causas de infidencia» (61) y le competen también, moratorias, jubilaciones, aumentos de salarios, abastos, etcétera (62).

---

(57) Todos los expedientes despachados por el Consejo reunido y el de Castilla, se encuentran matriculados en el lib. 2.718, Consejos en el A.H.N. Confróntese con esta documentación:

— Leg. 11.985, exp. 18, «donde se trata de poner fin a una disputa sobre la cuantía de alimentos que ha de pagar el Conde de Sotomenor a la Condesa, su mujer, desde el momento en que solicite demanda de divorcio».

— Leg. 12.004, exp. 29, «D. Mariano Fernández de Castro remite ejemplares al Consejo del Manifiesto de sus observaciones sobre la fiebre amarilla para que dictamine».

— Leg. 12.005, exp. 26, «D. Mariano Chaves, Conde de Noblejas sobre venta de dehesas en Extremadura».

(58) A.H.N., leg. 12.006, «Juan de Zafrá de la Villa de Colmenar provincia de Málaga que pide título de Farmacia».

«Cristóbal Prieto, vecino de la Villa de Huelva se le habilite para ejercer la cirugía.»

«Antonio de Argüelles, pide permiso para examinarse en Antequera y no en Málaga, pues no puede desplazarse por enfermedad.»

(59) A.H.N., Consejos, leg. 11.895, exp. 23, «Competencia entre el Alcalde Mayor de Valencia, José Prats como corregidor interino y el intendente en comisión José Canga Argüelles».

(60) A.H.N., Consejos, leg. 11.895, exp. 23, «Si tiene o no suficientes facultades el Tribunal eclesiástico de Orihuela para citar y emplazar a un Juez Real, como lo es el administrador del pantano de Alicante; para que el Consejo Real consulte lo que estime oportuno, respectivamente, de ser asunto de pura justicia, cuyo examen le pertenece».

(61) A.H.N., Consejos, leg. 11.999, exp. 31, «Causa de delitos atroces contra eclesiásticos: reglas».

— Leg. 11.999, exp. 79, «Que la real audiencia active las causas de infidencia con especialidad la de D. Antonio Jiménez».

— *Ibidem*, 77, «Dudas de la Audiencia de Sevilla sobre conocimiento de las causas de infidencia».

(62) A.H.N., Consejos, leg. 50.128, exp. 10, «Jubilación del contador titular de la Isla de León».

— Leg. 12.004, exp. 30, «El Gobernador de Cádiz, sobre jubilar con todo

Todos estos asuntos son tratados, siguiendo el procedimiento que el Consejo tiene establecido para desarrollar su trabajo; que comienza poniendo en conocimiento de los ministros de la Sala competente el tema a tratar, pasa después al fiscal o fiscales para que dictaminen, y finalmente, se lleva este dictamen al debate y votación de los ministros. No hay que olvidar que antes de dar la resolución definitiva, se somete a la consideración de la Junta Central, mientras estuvo en funcionamiento —y después al Consejo de Regencia—, para conseguir su aprobación. Por la documentación consultada se comprueba que en estos temas, las dos instituciones citadas resolvían según los dictámenes del Consejo.

También el Consejo de Castilla participará en estos años, como órgano técnico y como institución preparadora de normas, claro que en muchísima menor medida que como lo había hecho en el siglo XVIII, en la plenitud del absolutismo borbónico. Ni siquiera durante las dos restauraciones absolutistas del siglo XIX, el Consejo retomaría cuantitativa y cualitativamente esta atribución con el carácter que había tenido en el siglo anterior. La aparición de otras instituciones de gobierno, sobre todo a partir de 1823 —creación del Consejo de ministros—, disminuirían la capacidad normativa del Consejo.

Aun así, el Consejo de Castilla, se le ordenará por parte de la Regencia, la preparación de *Consultas* (63) —del mismo modo que lo hacía en el siglo XVIII— (64) que no son más que lo que hoy denominaríamos proyecto de ley, y que se expresaba a través de un dictamen, que elaborado por los fiscales, se debatía después por los ministros del Consejo. Si el dictamen era favorablemente votado, consiguiendo la mayoría —lo que era casi norma general— se enviaba en estos años a la Regencia para que la sancionara. (En los períodos en que está instaurada la monarquía absoluta es el

---

su sueldo al maestro mayor, Pedro Angel de Albisu»; exp. 36, «El Gobernador de Cádiz sobre la suspensión de la contrata del alumbrado».

— Leg. 12.005, exp. 26, «Los vecinos de A. Martín de Badía (Galicia) sobre que se conceda a dicho pueblo una feria mensual, mercado semanal, y carnicería pública».

(63) A.H.N., Consejos, leg. 11.999, exp. 11 a 39; leg. 12.000, exp. 1 a 6; y leg. 12.006 exp. 15 a 20.

(64) Véase mi trabajo, *El poder legislativo...*, págs. 224-237.

rey el receptor de la *Consulta* y el que la sanciona si está de acuerdo con ella).

Cuando el Consejo elaboraba *Consultas*, lo hacía porque era requerido para tal menester; en ningún caso se debieron a la iniciativa legal del Consejo puesto que carecía de ella. Si alguna vez el Consejo, pensó en la necesidad de legislar sobre un tema determinado, antes, hubo de elevar a la Corona una petición para elaborar la *Consulta* pertinente.

Ninguna *Consulta*, de la que derivara una ley, preparó el Consejo reunido, ya que de la actividad legislativa se apropió la Junta Central («se adueñó del poder legislativo, ejecutivo y judicial», según le acusaba el Consejo) (65); ni siquiera originó ley la única *Consulta* que la Junta Central le ordenó preparar, sobre un tema, cuyo carácter político es indudablemente fundamental: «la libertad de imprenta», pues la cuestión quedó sin resolverse hasta que las Cortes de Cádiz dieron su Decreto de 10 de noviembre de 1810 (66).

Bien es verdad que, en ningún caso, las *Consultas* que elaboró el Consejo de Castilla originaron lo que podía denominarse «leyes fundamentales», como las que preparó el Consejo en el siglo anterior; consecuencia lógica de la existencia de las Cortes, en las que descansa el poder legislativo (67).

La promulgación de las normas también es competencia del Consejo, así como circularlas por toda la geografía peninsular y ordenar su cumplimiento. Normas que podían deberse a la iniciativa legal de la Junta Central, o del Consejo de Regencia —sin la colaboración del Consejo—, o las que emanaban de sus propias *Consultas*.

El Consejo, en estos años era el órgano transmisor de normas legales, debidas a la voluntad soberana como lo había hecho en épocas anteriores. En los primeros meses de la invasión circuló y

---

(65) A.H.N., Consejos, leg. 12.000, exp. 4.

(66) *Ibidem*, exp. 2, «Sobre la libertad de imprenta, sus antecedentes e incidencias en el Consejo». Véase también, MIGUEL ARTOLA, *El camino de la libertad de imprenta 1808-1810*, en homenaje a José Antonio Maravall. Centro de investigaciones sociológicas, 1986.

(67) Leyes debidas a *Consultas* del Consejo en legajos citados en nota 63.

publicó leyes expedidas por la Junta de Gobierno, pues la voluntad soberana estaba ejercida entonces por ella. La misma función de transmisor ejercerá el Consejo cuando esta voluntad soberana pase a ser desempeñada por la Junta Central en ausencia del rey y más tarde por el Consejo de Regencia.

El Consejo, además, circuló y ordenó también el cumplimiento de Decretos expedidos por las Cortes, lo que es algo sorprendente si tenemos en cuenta las dificultades de relación que tuvieron ambas instituciones, siendo a veces, acusado el Consejo, de retrasar en las Provincias la publicación de dichos Decretos. La respuesta del Consejo a estas acusaciones es como sigue: «...La impresión y publicación de los pocos decretos que se le han dirigido, se ha acordado sin demora y se ha hecho con la brevedad que lo han permitido las muchas y diversas atenciones de la impresión real; y que se persuade que le han dado debido cumplimiento, pues no tiene noticias de lo contrario, ni se le ha expuesto cosa alguna que indique no haberse llevado a efecto; antes bien, en las contestaciones de recibo que han llegado hasta el día dicen los Tribunales y Justicias haber acordado su cumplimiento» (68).

En efecto, el Consejo se encargaba de la impresión, promulgación y circulación de las normas; las más frecuentes eran las Circulares cuya parte dispositiva era la *Consulta* elaborada por el Consejo, o la Real Orden o Decreto del Consejo de Regencia o de las Cortes.

Ahora bien, el Consejo utilizó también el formato de la Real Cédula, aunque ocasionalmente; este texto legal, servía de vehículo formal, ya a Decretos de las Cortes o del Consejo de Regencia, ya a sus propias *Consultas*. Estas Reales Cédulas, manteniendo sus características formales, es decir, la firma de YO EL REY y de los ministros del Consejo (69) (incluso cuando sirve de vehículo de publicación de un Decreto de las Cortes), tiene, como única diferencia la firma del presidente del Consejo de Regencia (70).

La ley expedida iba acompañada de una carta circular del Consejo —cuando no se trataba de la Circular propiamente dicha—,

---

(68) A.H.N., Consejos, leg. 11.999, exp. 32.

(69) Véase mi trabajo, *El poder legislativo...*, págs. 238-244.

(70) Pueden ser dos ejemplos: leg. 11.999, exp. 13 y 19.

por la que se ordenaba su cumplimiento, exigiendo el acuse de recibo de las mismas. La falta de información, no permite establecer una norma general, en estos años, de quienes eran las autoridades a quienes se enviaba la ley, pero se tiene la impresión de que, dependiendo del contenido, la norma se circuló a una u otras justicias entendidas en el asunto (71).

## VII. EL CONSEJO REAL DE CASTILLA EN LAS DOS RESTAURACIONES ABSOLUTISTAS. COMPETENCIAS Y GESTIÓN

En la primera restauración absolutista de 1814, Fernando VII ordenaba: «Al restablecerlo, quiero que el Consejo me proponga qué negocios de los que están atribuidos convenga separar de su conocimiento, para que mis vasallos logren su más pronto y menos costoso despacho, y qué distribución sería conveniente hacer en los atribuidos a cada Sala, para que simultáneamente se ocupen todos en el trabajo sin desigualdad ni atraso; de manera que sea el mi Consejo, como lo espero de su fidelidad, medio por donde se verifiquen mis Reales intenciones, del más acertado gobierno de mis súbditos; pronta y recta administración de justicia...», etc.

Interpretado a la letra el Decreto, supone, como se ha dicho, limitar las competencias del Consejo. Entiendo que la única manera posible de averiguarlo consiste en hacer un análisis de los asuntos despachados por el Consejo a partir de 1814 (72). Sólo sistematizando de forma detallada las materias tratadas por el Consejo se podría llegar a resultados. Y aquí está la dificultad, pues se rellenarían páginas y páginas sin llegar a agotar el tema.

ESCOLANO DE ARRIETA en su libro publicado en 1796 se preocupó

---

(71) Véanse como ejemplos: leg. 11.999, exp. 26, la Circular «sobre la que se permitía la pesca del atún en el Mediterráneo» se envió a: Gobernadores; Corregidores; Alcaldes Mayores y a los Señores Justicias.

— Leg. 12.000, exp. 16. «Circular sobre el modo que se ha de proceder en la venta de fincas de Propios e inversión de dichos fondos», se comunicó: a las Juntas Provinciales Superiores y a las Intendencias.

(72) Los expedientes despachados por el Consejo entre los años 1814-20 y 1823-34, se han registrado en los Libros Matrícula de la Sala de Gobierno del Consejo cuya serie comprende, libro núm. 2.690 a 2.698. Se localizan en la sección Consejos del A.H.N.

de esta cuestión, explicando cuáles eran cada una de las competencias de cada una de las Salas del Consejo (73).

He comprobado que después de 1814, el Consejo Real de Castilla seguía tratando los mismos temas, lo que no quiere decir que sus competencias tuvieran la misma naturaleza que en la época anterior. Al Consejo, se le sigue enviando para que informe sobre la moral, la religión y la beneficencia; se pronuncia sobre temas de policía y orden público, como resultado del control que ejercía por orden del rey en el gobierno interior del reino, y porque al ser el orden público jurisdicción ordinaria competía al Consejo Real. La supervisión de la enseñanza ya no es exclusiva del Consejo, pero sigue estando en sus manos y despacha asuntos que van desde la expedición de títulos de maestros de primeras letras, a todo lo que se refiere a reforma y arreglo de la primera enseñanza, e incluso, en estos años, al cierre de las Universidades; ahora bien, la ejecución se tramitaba a través de la Secretaría de Gracia y Justicia. Supervisa las ediciones de libros y a él compete informar sobre la conveniencia de prohibir todo aquello que es considerado libelo. Sigue siendo atribución suya la actividad del fomento —(hasta 1832 cuando se cree el ministerio de su nombre)— (74), pero compartida con la Secretaría de Hacienda, preocupándose por impulsar el comercio, la ganadería, y la agricultura, además de ocuparse de llevar a cabo una racional política de granos; cuida de los pósitos del reino, aunque no era exclusiva su intervención y trata también del abastecimiento. Sigue dirimiendo en los conflictos de competencias entre instituciones y continúa ocupándose de que se lleve a efecto una buena administración de la justicia tal como se señalaba en el Decreto de restauración. E incluso sigue teniendo una cierta intervención

---

(73) ESCOLANO fue escribano del Consejo de Castilla. *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 y Provisiones y Certificaciones respectivas*, 2 vols., Madrid, 1796.

(74) El 9 de diciembre de 1832 se crea el Ministerio de Fomento General del reino y según el reglamento que se le dio, la nueva institución, deja casi vacío de competencias al Consejo. Véase AURELIO GUAITA, «La competencia del Ministerio de Fomento». *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*. Madrid, 1983, págs. 349-399. Especialmente págs. 356-359.

en la administración de los bienes eclesiásticos (75). Pero todas son competencias compartidas, y no ya exclusivas de la institución. La gestión administrativa, por tanto, ya no depende únicamente del Consejo; en un período además en que se produce una reordenación incluso creación de instituciones que entenderán también en las distintas materias (76). La presencia que se detecta del Consejo, en los temas citados está limitada (y hasta que no se conozcan en profundidad sus competencias sólo es posible lanzar hipótesis), a lo que creo, es exclusivamente una labor informativa o lo que es lo mismo consultiva. El Consejo parece que no resuelve y por lo tanto no ejecuta, sino que se convierte en el trasmisor, y no en todas las ocasiones, de decisiones que le vienen de otras instituciones de gobierno. En fin, se tiene la impresión —que debe ser demostrada con investigaciones al respecto— que la labor del Consejo Real se va restringiendo a los asuntos gubernativos ordinarios, frente a su antigua actividad política, y de gobierno, que lo había hecho destacarse como el Consejo más importante de la monarquía en el siglo anterior; conservando, sin embargo, y en lo que parece sin pérdida ninguna sus competencias en asuntos judiciales, como Tribunal Supremo de Justicia.

Es significativo, por ejemplo, cómo se reduce la actividad normativa del Consejo, y eso que aun en la primera restauración absolutista sigue siendo requerido por el rey para elaborar *Consultas*, pero sólo es necesario contabilizarlas para comprobar que nunca con la frecuencia con la que las elaboró en el siglo anterior (77).

Son años de declive para el Consejo, pero el desastroso final de la institución principiaría en 1823, cuando ni siquiera contaba con el dinero necesario para ponerse en funcionamiento. Y es en el último decenio de su vida cuando el Consejo perdió su función normativa, competencia que antes ejercía por orden del rey.

---

(75) Confróntese con los expedientes despachados a partir de 1814. Fuente en nota 72.

(76) Sobre este tema, véase ANA M.<sup>a</sup> BARRERO, *La materia administrativa y su gestión en el reinado de Fernando VII*. Actas del IV Symposium de Historia de la Administración. Madrid, 1983, págs. 71-92.

(77) Sólo hay que confrontarlo con los Expedientes Generales —de los que emanan las leyes— despachados por el Consejo. Libros Matrícula 2.690-2.698, años 1814-1834. En A.H.N.

El Consejo, ya no preparará *Consultas*, sino que limitará su actuación a dar cumplimiento a los Reales Decretos que se le tramiten, por la vía reservada de los Secretarios de Estado y del Despacho, formalizándolos directamente en el texto legal. Esta actuación del Consejo no es nueva en el siglo XIX, lo hacía también en el XVIII, sólo que a partir de 1823 se convierte prácticamente en única.

Habría que preguntarse cuál es la razón por la que el Consejo Real de Castilla dejó de ser requerido por la Corona para elaborar *Consultas*. Entiendo que la creación del Consejo de Ministros y su puesta en funcionamiento fue causa fundamental de la pérdida de esta competencia. El Consejo de Ministros reforzará el poder de los Secretarios de Estado y del Despacho, y permite que todos los asuntos de la monarquía sean tratados, debatidos, y resueltos en él; encargándose cada Secretaría de preparar los proyectos de ley que, sancionados por el rey, se remiten al Consejo para que los formalice (78).

Ya en 1815 cuando por Real Decreto de 2 de noviembre se crea la Junta Suprema de Estado, la actuación de esta institución principia lo que haría después el Consejo de Ministros. La Junta debía tratar todos los negocios «que puedan causar regla general en cualquiera de los ramos pertenecientes a todas las Secretarías de Estado y del Despacho, bien sea cuando se formen o introduzcan nuevos establecimientos, leyes o ideas de gobierno, o bien cuando se reformen, muden, o alteren en todo o en parte las antiguas» (79).

De otro lado, el hecho de que ya no se sometan a la consideración del Consejo, «los negocios más arduos de la Monarquía», trae obviamente como consecuencia la pérdida de la posibilidad de elaborar *Consultas* que den origen a disposiciones legales.

Sin embargo, todavía conserva la función de promulgar las leyes y de circularlas por todo el territorio nacional ordenando su cumplimiento. Ahora bien, también es cierto que ya no es una atribución exclusiva del Consejo. En efecto, lo que se produce desde 1823

---

(78) El Real Decreto de creación del Consejo de Ministros, en *Decretos del Rey Nuestro Señor*, vol. VII, año 1823, págs. 192-193.

(79) El Real Decreto de creación de la Junta Suprema, en *Ibidem*, vol. II, año 1815, págs. 729-733. Esta Junta, nada tiene que ver con la creada en 1787.

es una dispersión de centros transmisores, de los que cabe suponer ejercen también una acción de control sobre las leyes, a fin de verificar que han sido publicadas y se ha ordenado su cumplimiento. Esta afirmación se ha comprobado con una serie de normas relativas a cuestiones de Hacienda (80), pero debe considerarse aplicable también en caso de otras; de forma que es razonable estimar que, dependiendo de la materia de la ley de que se trate, ésta era enviada a la institución correspondiente para ser publicada y circulada.

También hay que recordar que la promulgación de las leyes en el siglo XIX se hace a través de publicaciones periódicas, si bien es cierto que nunca se consiguió hacerlo de manera sistemática. Desde el siglo anterior hubo varios intentos de llevar a la práctica la publicación de las leyes a través de la «Gaceta de Madrid». En la segunda mitad del siglo XVIII, este periódico comenzó a dar de forma ocasional, noticias de algunas leyes, y en 1796, se decretó la publicación de las órdenes generales en el «Correo Mercantil», orden que no tuvo efecto.

Pese a estos intentos, no será hasta el reinado de Isabel II cuando se generalice la publicación de las leyes en la «Gaceta de Madrid» y en la «Colección Legislativa». De todos modos, tanto la «Gaceta de Madrid» (1661-1833), como el «Diario de Madrid» (1758-1918), y el «Correo Mercantil de España y sus Indias» (1792-1808), aumentan el número de leyes publicadas desde finales del siglo XVIII y a lo largo del siglo XIX (81).

En 1834, se demuestra de nuevo la incompatibilidad del Consejo Real de Castilla con la nueva realidad político-constitucional. El Estado liberal, con sus postulados de la separación de poderes desnaturaliza al Consejo Real que era a la vez órgano gubernativo y judicial, y que legislaba en nombre del rey. (Aunque el Consejo haya ido quedando vacío de contenido en el último decenio de su vida.)

En palabras de SALUSTIANO DE DIOS, el Consejo, que nació como una institución innovadora dentro del feudalismo alto medieval,

---

(80) A.H.N., Hacienda, lib. 6.232, fol. 98, e *Ibidem*, lib. 6.233, fol. 75.

(81) «Grupo 77», *La Legislación del Antiguo Régimen*, Madrid, 1982, pág. 22.

cumplió con su cometido —a pesar de los reveses sufridos—, que era el mantenimiento de la sociedad señorial privilegiada; pero en una sociedad burguesa, formalmente igualitaria, el Consejo Real de Castilla no tenía ninguna misión (82).

Las Cortes del Estatuto Real, y más tarde de la Constitución de 1837, realizaron un ajuste de los poderes ejecutivo y legislativo; pero «subsistirá lo principal de la reforma, la desaparición de los viejos —y gloriosos—, Consejos de la etapa del gobierno personal de los reyes y la autonomía de los órganos judiciales (83).

El Consejo Real de Castilla, sufre los nuevos aires de la monarquía, y su angustioso fin, no es diferente al padecido por los liberales españoles, pero éstos, intentando iniciar en nuestro país la construcción de un Estado Liberal Constitucional.

---

(82) SALUSTIANO DE DIOS, véase su obra, *El Consejo Real de Castilla 1385-1522*, C.E.C., 1982, y también, *Fuentes...*, Introducción, pág. XCV.

(83) ISMAEL SÁNCHEZ BELLA, «La reforma de la Administración Central en 1834». *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, I.E.A., 1974, pág. 676.