

# EL CONSEJO DE ESTADO EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL

**Orlando Triguero Ortiz**

*Doctor en Derecho, Profesor Contratado Doctor de Derecho  
Constitucional de la Universidad y Coordinador  
de Relaciones Internacionales de la misma*

Recibido: 20-5-2015  
Aceptado: 16-6-2015

## ÍNDICE

*Introducción.*

*El Consejo de Estado en el constitucionalismo histórico español.*

*I. El Consejo de Estado en el primer periodo constitucional (1808-1833)*

*II. El Consejo de Estado en las Constituciones de 1837, 1845 y 1869.*

*III. El Consejo de Estado en la Restauración (1874-1931).*

*IV. El Consejo de Estado en la Segunda República (1931-1939).*

*V. El Consejo de Estado durante la Dictadura del General Franco (1939-1975).*

### ***Introducción.***

El presente trabajo, en coherencia con su título, pretende ser una exposición sistemática y básica del Consejo de Estado, durante el periodo constitucional español. Por ello sigue un esquema descriptivo de lo que ha sido esta Institución a lo largo de cada uno de los periodos de nuestra historia constitucional.

El Consejo de Estado ha formado parte del entramado institucional del sistema político español desde el Antiguo Régimen hasta nuestros días si bien históricamente ha sufrido avatares diversos; durante el periodo liberal tan solo dos ordenamientos constitucionales (la Constitución de 1812 y la Constitución “non nata” de 1856) recogen el Consejo de Estado como institución del sistema político.

Esta institución se encamina a procurar las ventajas de la deliberación sin los inconvenientes de la división de poderes, ofreciendo una multiplicidad de soluciones, disposición de personal flotante y funcionamiento mediante formaciones múltiples y plásticas, que termina por ser, finalmente, un consejo consultivo del Poder central, de competencia universal<sup>1</sup>.

Y así ocurre en España, país en el que Consejo de Estado es una institución conocida en todas las formas de la Monarquía y en todos los tipos de República, aunque en este último caso se ha mirado a la institución con recelo, y, o bien ha suprimida (Decreto de 1 de junio de 1874), o bien, han mermado sus atribuciones, como así se recogió en el Decreto de 22 de abril de 1931, durante la II República, negando su mención expresa. No obstante, su generación alcanza a todos los continentes, porque, tal y como señaló Henry Puget<sup>2</sup>, es una institución dúctil, que ha podido evolucionar a través de los siglos tanto como órgano de tradición como de progreso, si bien durante los dos últimos siglos ha sido una institución que ha coexistido con regímenes políticos de muy diverso signo, lo que permite encontrar en ella connotaciones muy diferentes<sup>3</sup>.

Y es así que el Consejo de Estado refleja las diversas manifestaciones e interpretaciones del principio de separación de poderes en nuestro Estado constitu-

1 HAURIUO, M. *Précis de Droit Administratif Publique*, París, Sirey, 1892.

2 PUGET, H. *Tradition et progrès au sein du Conseil d'État*, París, Livre Jubilaire du Conseil d'État, 1954, pág. 109.

3 HERRERO y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 5 de junio de 1978, pág. 2967, y GARRIDO FALLA, F. “Artículo 107” en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, Civitas, 2001, pág. 1476.

cional, por eso su configuración específica en cada momento histórico resulta un mirador privilegiado desde el que observar las distintas variaciones políticas de nuestra reciente historia constitucional<sup>4</sup>.

El proceso de evolución del constitucionalismo incide en el concepto propio de función consultiva, de forma que dicha evolución va desvinculando la clásica concepción de dicha función como instrumento al servicio del poder del monarca para integrarlo, paulatinamente, al conjunto de valores y principios democráticos. En este sentido, nos encontramos con una institución vinculada a las concepciones políticas sobre las que se construyeron los textos constitucionales o impidieron su existencia<sup>5</sup>

La existencia del Consejo de Estado con funciones predominante consultivas es una de las notas características constantes de nuestro período constitucional, aunque su concreta configuración y la naturaleza de su competencia habrían de variar en función de los numerosos e importantes vaivenes políticos que se sucedieron; y es que, el Consejo de Estado, reflejaba como pocas instituciones la realidad de la vida política de cada momento, sufriendo con gran intensidad los cambios producidos en el más alto nivel de la organización pública del Estado constitucional.

### ***El Consejo de Estado en el constitucionalismo histórico español.***

#### ***I. El Consejo de Estado en el primer periodo constitucional (1808-1833).***

El 6 de julio de 1808 se promulgaba un texto, tutelado desde su nacimiento por el emperador Napoleón Bonaparte, que coexistió hasta principios de 1814 con el régimen jurídico-político existente, pasando a la historia como el Estatuto de Bayona<sup>6</sup>, influenciado en exceso por el constitucionalismo napoleónico y

4 VALERO TORRIJOS, J. *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen administrativo vigente*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

5 TRIGUERO ORTIZ, O. *El Consejo de Estado y los Órganos Consultivos Autonómicos*, Madrid, Dykinson, 2014, pág. 17.

6 Sobre el proceso de formación del mismo son obras de referencia las de SAN CID, C. *La Constitución de Bayona*, Madrid, Reus, 1922, CONARD, P. *La Constitution de Bayone (1808)*, París, Édouard Cornély et Cia, 1910, FERNÁNDEZ SARASOLA, I. *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid, Iustel, 2008. La reproducción de los diversos proyectos de la Constitución de Bayona pueden consultarse en FERNÁNDEZ SARASOLA, I. *Proyectos Constitucionales en España (1786-1824)*, Madrid, CEPC, 2004.

poco considerado con las entonces circunstancias de los españoles, si bien su relevancia en la posterior historia constitucional es indiscutible<sup>7</sup>.

El mencionado texto nos sitúa, junto con la Constitución de Cádiz de 1812, en el punto de partida de cualquier reflexión sobre el origen y sentido del Consejo de Estado en la historia del constitucionalismo español, tal y como señala De la Cuadra Salcedo<sup>8</sup>, gracias a los principios y presupuestos de dicho movimiento, que obliga a reinterpretar los precedentes históricos en clave constitucional. Dicho texto, trae causa de la Constitución del año VIII<sup>9</sup>, la cual atribuye el mérito del establecimiento del Consejo de Estado a Napoleón, a partir de las ideas de Sieyès, y cuya regulación influyó decisivamente en la posterior de Bayona, al establecer que “bajo la dirección de los cónsules un Consejo de Estado se encarga de redactar los proyectos de ley y los reglamentos de la administración pública y de resolver las dificultades que se eleven en materia administrativa”<sup>10</sup>.

7 Comparto, en este sentido, el razonamiento de VERA SANTOS, J.M. *Las Constituciones de España*, Navarra, Thomson-Civitas, 2008, pág. 44, en cuanto dicho texto constituye el origen del constitucionalismo patrio, dado su carácter escrito y su germen reformante, configurándose como un hito relevante para el liberalismo gaditano, marcado por su carácter protoliberal, estableciendo una primera limitación orgánica e institucional a una monarquía absoluta que sirvió de referencia a los posteriores padres constituyentes. Vid también, del mismo autor *Con perdón: algunos argumentos políticamente incorrectos que explican la bondad del estudio del primer texto constitucional de España* (o de la naturaleza jurídica, contenido e influencia napoleónica en el Estatuto de Bayona) en ÁLVAREZ CONDE, E. y VERA SANTOS, J.M. *Estudios sobre la Constitución de Bayona*, Madrid, La Ley, 2008, págs. 393-419. Igualmente, para SOLÉ TURA, J. y AJA E. el texto de Bayona tuvo un importante valor histórico en nuestro constitucionalismo, pues su carácter escrito y relativamente liberal “provocó” la elaboración de una constitución alternativa por quienes se enfrentaban a la invasión napoleónica. *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, Siglo XXI, 1977, pág. 12.

8 DE LA CUADRA SALCEDO, T., “El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona”, *Documentación Administrativa*, nº 244-245, 1996, págs. 39 a 45. El autor señala que eso no significa que no tenga precedentes más remotos en nuestra historia, como los consejos regios medievales o el Consejo creado por Carlos V pero los mismos sólo con mucha benevolencia pueden admitirse como el origen de modernas instituciones surgidas con el constitucionalismo.

9 Napoleón concibió la idea de configurar un órgano vinculado a su persona, que al propio tiempo fuese “su consejo”, “su casa” y “su familia”, y que tuviera capacidad técnica para atender junto al Emperador a los grandes asuntos de Estado, a la elaboración de proyectos de ley y reglamentos y que conociera jurisdiccionalmente de las contiendas jurídicas en las que fuera parte la Administración, a fin de evitar la intromisión de los Tribunales de Justicia.

10 Si bien, en la práctica dicho Consejo de Estado será un órgano auxiliar del primer cónsul o Emperador que es quien nombraba y revocaba a voluntad al resto de miembros y el que ejercía la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria, tanto de leyes como de reglamentos, pues el gobierno estaba formado por tres cónsules pero el segundo y el tercero actuaban con voto consultivo del primero. Por lo demás, el Consejo de Estado en la Constitución del año VIII supone la respuesta al problema de la articulación de poderes, donde se reserva en exclusiva al primer cónsul o Emperador la iniciativa legislativa y potestad reglamentaria pero con la necesaria colaboración del Consejo de Estado, que habrá de dar explicaciones ante los ataques del

Dicho Estatuto configuró el Consejo de Estado como un auténtico Consejo del Rey, como órgano prelegislativo, consultivo y prejudicial<sup>11</sup>, presidido por el monarca, cuya composición oscilaba entre 30 y 60 miembros, según su artículo 50, siendo miembros natos los ministros y el presidente del Consejo Real, todos ellos de designación real, pudiendo asistir a sus sesiones el Príncipe heredero una vez cumplidos los quince años, conforme los artículos 53 y 54 del texto que nos ocupa. El resto de miembros, y aunque nada se dice en el texto constitucional, habrían de ser nombrados por el Rey, pues a ningún otro órgano se le encargaba dicha potestad<sup>12</sup>.

Igualmente, se encontraba dividido en seis secciones, tales como Justicia, Interior, Hacienda, Guerra, Marina e Indias, cada una de ellas con un Presidente y cuatro miembros al menos, conforme el artículo 52 del Estatuto de Bayona<sup>13</sup>.

Entre sus competencias destacaban las de recibir el juramento del Monarca al subir al Trono o al llegar a la mayoría de edad, junto con el Senado, las Cortes y el Consejo Real, conforme el artículo 5 del Estatuto, las que afectaban al poder legislativo, como la de examinar y extender los proyectos de leyes civiles y criminales además de los reglamentos generales de la Administración, lo que suponía la eliminación de la facultad de iniciativa legislativa en materias civiles, criminales y tributarias a favor de las Cortes, competencia en materia de autorización al Rey para aprobar leyes en asuntos reservados a las Cortes con anterioridad a su constitución, y conocimiento de controversias en materia de competencias de jurisdicción entre cuerpos administrativos y judiciales, asuntos contenciosos, así como la citación a juicio de los agentes de la Administración pública<sup>14</sup>.

Tribunado frente a un poder legislativo incapaz de contradecir al gobierno. DE LA CUADRA SALCEDO, T., *o. c.*, pág. 45. Así lo considera, igualmente, VERA SANTOS, J.M., en “*Con perdón...*”, *o.c.*, pág. 412, y también en “*La influencia del constitucionalismo francés de iniciación constitucional española (1808-1834)*”. Revista de Derecho Político, UNED, nº 66, 2006, págs. 121-179 (pág.140).

11 Para VALERO TORRIJOS, J. ya desde el comienzo del período constitucional, los primeros textos constituyentes asumieron implícitamente la superación del régimen de Consejos a la vez que concedían al Consejo de Estado una posición relevante en la cúspide de la organización estatal diseñada. En “*Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente*”, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pág. 224.

12 DE LA CUADRA SALCEDO, T., *o. c.*, pág. 24. Decreto de 2 de mayo de 1809, en que se prescribe el reglamento para el Consejo de Estado, publicado en *Prontuario de las leyes y decretos del Rey nuestro señor, don José Napoleón I desde el año 1808*, Madrid, Imprenta Real, 1810, págs. 171-177.

13 Sus miembros eran, además, senadores conforme los artículos 32 y 35 del Estatuto de referencia.

14 Dentro del Título VIII, eran los artículos 52 a 60 del Estatuto de Bayona de 6 de julio de 1808, los preceptos que se encargaban de regular la institución consultiva. Por su interés en el estudio que nos

Pero, además de las competencias atribuidas al Consejo de Estado como institución, éste también intervenía en asuntos de suma importancia a través de la presencia de varios de sus miembros en comités o representaciones de gran relevancia. Tal era el caso del supuesto recogido en el artículo 85 del texto de Bayona, de forma que las quejas graves sobre la conducta de los ministros se tramitaba a través de una representación al Trono que era examinada por una comisión compuesta por seis consejeros de Estado y seis miembros del Consejo Real<sup>15</sup>, lo cual permitía al Rey ejercer el arbitraje entre ejecutivo y legislativo con audiencia de dicha representación<sup>16</sup>.

ocupa, transcribimos a continuación su contenido:

*“Artículo 52. Habrá un Consejo de Estado presidido por el Rey, que se compondrá de treinta individuos a lo menos, y de sesenta cuando más, y se dividirá en seis secciones a saber:*

*Sección de Justicia y de Negocios Eclesiásticos. Sección de lo Interior y Policía General. Sección de Hacienda. Sección de Guerra. Sección de Marina. Sección de Indias.*

*Cada Sección tendrá un presidente y cuatro individuos a lo menos.*

*Artículo 53. El Príncipe heredero podrá asistir a las sesiones del Consejo de Estado luego que llegue a la edad de quince años.*

*Artículo 54. Serán individuos natos del Consejo de Estado, los ministros y el presidente del Consejo Real; asistirán a sus sesiones cuando lo tengan por conveniente; no harán parte de ninguna sección, ni entrarán en cuenta para el número fijado en el artículo antecedente.*

*Artículo 55. Habrá seis diputados de Indias adjuntos a la Sección de Indias, con voz consultiva conforme a los que se establece más adelante, art. 95, título X.*

*Artículo 56. El Consejo de Estado tendrá consultores, asistentes y abogados del Consejo.*

*Artículo 57. Los proyectos de leyes civiles y criminales y los reglamentos generales de administración pública serán examinados y extendidos por el Consejo de Estado.*

*Artículo 58. Conocerá de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, de la parte contenciosa, de la administración y de la citación a juicio de los agentes o empleados de la administración pública.*

*Artículo 59. El Consejo de Estado, en los negocios de su dotación, no tendrá sino voto consultivo.*

*Artículo 60. Los decretos del Rey sobre objetos correspondientes a la decisión de las Cortes, tendrán fuerza de ley hasta las primeras que se celebren, siempre que sean ventilados en el Consejo de Estado.”*

15 Función esta, control por el Rey, con la intervención del Consejo de Estado, de las conductas graves de los ministros, a requerimiento de las Cortes, que habría de diferenciarse del control por el Consejo de Estado de la Administración sin intervención alguna de las Cortes. Un cuadro sinóptico muy ilustrativo sobre este texto constitucional puede verse en VERA SANTOS, J.M. *Las Constituciones de España*, Navarra, Thomson-Civitas, 2008, pág. 72.

16 Otros preceptos del texto constitucional de Bayona que aludían al Consejo de Estado eran el artículo 82, que establecía la competencia del Consejo de Estado en la presentación a la deliberación y aprobación de las Cortes de la ley reguladora de las rentas y gastos anuales del Estado. Igualmente, el artículo 83 recogía la comunicación por las Secciones del Consejo de Estado a las secciones de las Cortes de los proyectos de ley. De otro lado, los artículos 108 y 110 regulaban la Alta Corte Real, para conocer de los delitos personales cometidos por los Consejeros de Estado. Además, el artículo 112 preveía el derecho de perdón por el Monarca, reunido con un Consejo privado formado por dos consejeros de Estado, ministros, dos senadores, y dos individuos del Consejo Real, y el artículo 125, que determinaba la necesidad de audiencia del Consejo de Estado por el Monarca en relación al derecho de naturalización.

El Consejo de Estado era una institución muy ligada al monarca, de tal forma que allí donde se desplazaba José I iba dicho Consejo en pleno o en número importante de sus miembros, incluso en los últimos días, cuando la monarquía bonapartista se retiraba derrotada, lo que pone de relieve la importante competencia de dicho Consejo en la etapa de referencia, pues el Rey no se encontraba obligado a reunir a las Cortes más de una vez cada tres años, conforme el artículo 76 del Estatuto de Bayona.

Para autores como Parada, este Consejo de Estado nada tiene que ver con los Consejos del Antiguo Régimen en España<sup>17</sup>; por el contrario, para Espadas Burgos, este Consejo es sucesor, en gran medida, del Consejo Real en tiempo borbónico. Una postura intermedia es la de Jordana de Pozas<sup>18</sup> que sostiene que el Estatuto de Bayona tuvo empeño en entroncar este Consejo con su predecesor en el antiguo régimen del que fue continuador en el aspecto formal, aunque en el fondo tuviera como modelo al regulado en la Constitución francesa de 1799<sup>19</sup>.

Sea como fuere, y siguiendo a los profesores Barrios y De la Cuadra Salcedo, la redefinición de las competencias del Consejo de Estado por el texto de Bayona así como las modificaciones en cuanto a su composición, situarían al nuevo Consejo en una posición novedosa, convirtiéndolo en una pieza esencial en las relaciones entre legislativo y ejecutivo, donde dicho órgano se configuraba con un doble sentido, de un lado, como medio para atribuir la potestad legislativa, al menos en su iniciativa, al Rey, quien aparenta ser moderado por un Consejo de Estado de su elección e influencia y, al mismo tiempo, como medio de reservar al ejecutivo la potestad reglamentaria.

Pero el Consejo de Estado no era la única institución consultiva del momento. Junto a dicho Consejo existía, al mismo tiempo, el Consejo Real como Tribunal de reposición y un Consejo privado del Rey para su auxilio en el ejercicio del derecho de gracia. A ellos se unió, poco después, mediante Real Decreto de Fernando VII, de 25 de junio de 1809, el Consejo y Tribunal Supremo de España

17 “El Consejo de Estado”, en *Documentación Administrativa*, núm. 226 (1991), págs. 113-114.

18 “El Consejo de Estado en la Constitución”, en *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* (1979), págs. 205 y ss, esp. pág. 214.

19 Para RODRÍGUEZ-ZAPATA, España, como Francia, debe a Napoleón gran parte del ser del Consejo de Estado actual, si bien, la influencia francesa no es tan grande como en otros países, siendo el caso, por ejemplo, de Italia, opinión esta compartida con Jordana de Pozas, si bien puntualiza, al mismo tiempo, que la pérdida de competencias jurisdiccionales ha hecho que el Consejo de Estado español depure al máximo la función esencial de la institución, que no es otra que la consultiva. En RODRÍGUEZ-ZAPATA, J., *Ley Orgánica del Consejo de Estado*, Madrid, Instituto Nacional de Prospectiva, 1980, pág. 9.

e Indias, reuniendo las funciones de todos los antiguos Consejos, excepto el de Estado<sup>20</sup>.

Con anterioridad al nuevo régimen político que imperó en España a partir de la Constitución liberal de 1812, el Consejo de Estado fue objeto de una discreta regulación limitada, más bien, a facilitar su ordinario funcionamiento<sup>21</sup>.

Fue el 21 de enero de 1812<sup>22</sup>, cuando las Cortes españolas, reunidas en sesión extraordinaria, acordaron la creación de un nuevo Consejo, que más bien fue la reorganización del existente, aprobándose al efecto, y con inmediata posterioridad, la normativa correspondiente<sup>23</sup>.

20 Dicho Real Decreto venía a refundir todos los Consejos en uno de España e Indias, exceptuando el Consejo de Estado pues no se mencionaba en el mismo.

21 Destacan el Decreto de 24 de febrero de 1809, cuyo artículo primero establecía la asistencia al Consejo, en tanto que se formaba el Senado, de determinados miembros del antiguo Consejo de Estado, al tiempo que permitía que continuaran disfrutando de las prerrogativas y emolumentos que venían disfrutando hasta el momento; Decreto de 2 de mayo de 1809, por el que se aprobaba el reglamento de funcionamiento del Consejo de Estado, con 22 artículos repartidos en dos títulos, sobre organización y despacho de los negocios remitidos al Consejo de Estado; Decreto de 18 de agosto de 1809, por el que se suprimen los Consejos de Guerra e Indias, Órdenes, Hacienda y las Juntas de Comercio y Moneda, y la suprema de Correos; Decreto de 13 de octubre de 1809, por el que se crean asistencias en el Consejo de Estado; el de 25 de octubre de 1809, para la creación de una comisión en el Consejo de Estado para examinar los títulos de nobleza; de 16 de diciembre de 1809, por el que se obliga a los acreedores del Estado posteriores al 6 de julio de 1808 a presentar una certificación de haber prestado juramento de fidelidad, y señala las formalidades que han de observar para admitir sus pretensiones los ministros y las secciones de Hacienda y Justicia del Consejo de Estado; Real Decreto de 24 de mayo de 1810, que regula la creación en el Consejo de Estado de una Comisión de Incautaciones, que vino a entender de las indemnizaciones y confiscaciones y Real Decreto de 18 de mayo de 1810, sobre uniformes.

22 Mediante Decreto de Cortes, de la mencionada fecha, cuyo apartado V establecía: *“Las Cortes generales y extraordinarias han resuelto crear el consejo de estado conforme, en cuanto las circunstancias lo permiten, á la constitución que se está acabando de sancionar, e igualmente elegir por sí mismas por esta vez 20 individuos para el citado consejo de estado, de los cuales 6 a lo menos serán naturales de las provincias de ultramar; y de todo el número, 2 eclesiásticos, y no más, uno de ellos obispo, y el otro constituido en dignidad; dos grandes de España y no más; y los restantes serán elegidos de los sujetos que sirvan o hayan servido en las carreras diplomática, militar, económica, y de magistratura, y que se hayan distinguido por su talento, instrucción y servicios. En su consecuencia, han resuelto también las Cortes verificar esta elección, luego que estén nombradas las personas que han de componer la Regencia que habrá de gobernar el reino con arreglo á la constitución de la monarquía.-Lo tendrá entendido el Consejo de Regencia, y dispondrá se imprima, publique y circule.-”*

23 Mediante Decretos de 22 de enero y 26 de enero de 1812, de un lado, Reglamentos de 26 de enero de 1812 y 8 de abril de 1813, de otro, y Decreto de 20 de febrero de 1812, finalmente. Respecto al primer grupo de Decretos, el primero de ellos, en este sentido, venía a establecer que el Consejo interino de regencia, formado por D. Joaquín Blake, D. Pedro de Agar y D. Gabriel de Ciscar, se disolviese y sus miembros pasasen a integrar el Consejo de Estado. El segundo, por su parte, acordaba la supresión del anterior Consejo de Estado y la forma en que habrían de disfrutar los sueldos sus individuos jubilados,

La Constitución de la Monarquía Española de 1812 vino a regular el Consejo de Estado bajo un modelo que resultó ser el modelo opuesto al del Estatuto de Bayona de 1808, pues en dicha Constitución se configura como instrumento de limitación o moderación del poder real tanto en su participación en la potestad legislativa como en el ejercicio de la ejecutiva mientras que en el texto de 1808 nace como medio para moderar y limitar las Cortes<sup>24</sup>.

Dicho Consejo, regulado ahora en el último Capítulo del Título IV, pasa de ser un órgano expresivo de los excesos del ejecutivo a una institución de sometimiento de éste a la voluntad nacional, configurándose como órgano consultivo del Rey, con representación de la Iglesia, la nobleza y los intereses ultramarinos, siendo sus miembros nombrados por el Rey a propuesta en terna de las Cortes a fin de dar a la institución carácter nacional<sup>25</sup>.

Al decantarse la Constitución de 1812 por un modelo exclusivamente judicial, según Valero Torrijos, en orden al control del ejecutivo, el sistema polisindial resultaba contrario a los principios políticos en que aquélla se fundamentaba, de ahí que el Consejo de Estado debía reconvertirse para asumir exclusivamente funciones de naturaleza consultiva, aunque poco después Fernando VII cambiara la situación.

con todos sus honores y sueldo, salvo que tuvieran otro puesto, en cuyo caso habrían de optar por una de las dos remuneraciones. De otro lado, en cuanto a los Reglamentos de 26 de enero de 1812 y 8 de abril de 1813, el artículo 8 de los mismos regulaba el modo en que la Regencia del Reino habría de acordar sus providencias con el Consejo de Estado y con el Secretario del Despacho. Finalmente, el Decreto de 20 de febrero de 1812, determinó el tratamiento y sueldos de los nuevos miembros del Consejo de Estado y la incompatibilidad de todos ellos para ser Secretario del Despacho o empleado en comisiones. A ello se añade, para completar el correspondiente recorrido, Decreto de 17 de abril de 1812, por el que se manda proceder al nombramiento de los ministros del supremo tribunal, a cuyo efecto habría de reunirse el Consejo de Estado, y finalmente, la regulación del Reglamento del Consejo de Estado, que se aprueba mediante Decreto de 8 de junio de 1812, con seis capítulos y 47 disposiciones.

24 En DE LA CUADRA SALCEDO, T. *o.p.*, pág. 16. En este sentido, el apartado XXX de la mencionada Constitución de 1812 establecía: “*Para dar al gobierno el carácter de estabilidad, prudencia y sistema que requiere; para hacer que los negocios se dirijan por principios fijos y conocidos, y para proporcionar que el Estado pueda en adelante ser conducido, por decirlo así, por máximas y no por ideas aisladas de cada uno de los secretarios de despacho, que además de poder ser equivocadas necesariamente son variables a causa de la movilidad a que están sujetos los ministros, se ha planteado un Consejo de Estado, compuesto de proporcionado número de individuos...*”.

25 Al respecto, TOMÁS Y VALIENTE, F. “*El Consejo de Estado en la Constitución de 1812*”. Texto de una de las lecciones del Seminario sobre la Constitución de 1812 dirigido por el Centro de Estudios Constitucionales en la primavera de 1995 publicado de manera póstuma en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 21, mayo-agosto 1995, págs. 9-22.

En este sentido el Consejo de Estado sería definido en el artículo 236 como “el único Consejo del Rey, que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados”<sup>26</sup>, de donde se deduce, de un lado, la redacción de la institución en un clima de gran desconfianza al Rey, al ser el único Consejo del mismo y no permitir al Monarca el libre nombramiento de sus miembros más que a partir de la propuesta en terna por las Cortes<sup>27</sup>, y, al mismo tiempo, también resulta evidenciado que el Consejo de Estado intervenía en funciones legislativas propiamente dichas<sup>28</sup>, como la sanción real a las leyes y, porqué no, aunque no

26 La Constitución de Cádiz, de 19 de marzo de 1812, regulaba en su Título IV, “Del Rey”, la institución del Consejo de Estado, y más concretamente en los artículos 231 a 241. Reproducimos, a continuación, el contenido de tales artículos, habida cuenta de su importancia para nuestro estudio:

*“Artículo 231. Habrá un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos que sean ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, quedando excluidos los extranjeros, aunque tengan carta de ciudadanos.*

*Artículo 232. Éstos serán precisamente en la forma siguiente, a saber: cuatro eclesiásticos, y no más, de conocida y probada ilustración y merecimiento, de los cuales dos serán obispos; cuatro Grandes de España, y no más, adornados de las virtudes, talento y conocimientos necesarios; y los restantes serán elegidos de entre los sujetos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimientos, o por sus señalados servicios en alguno de los principales ramos de la administración y gobierno del Estado. Las Cortes no podrán proponer para estas plazas a ningún individuo que sea diputado de Cortes al tiempo de hacerse la elección. De los individuos del Consejo de Estado, doce a lo menos serán nacidos en las provincias de Ultramar.*

*Artículo 233. Todos los consejeros de Estado serán nombrados por el Rey a propuesta de las Cortes.*

*Artículo 234. Para la formación de este Consejo se dispondrá en las Cortes una lista triple de todas las clases referidas en la proporción indicada, de la cual el Rey elegirá los cuarenta individuos que han de componer el Consejo de Estado, tomando los eclesiásticos de la lista de su clase, los Grandes de la suya, y así los demás.*

*Artículo 235. Cuando ocurriere alguna vacante en el Consejo de Estado, las Cortes primeras que se celebren presentarán al Rey tres personas de la clase en que se hubiere verificado, para que elija la que le pareciere.*

*Artículo 236. El Consejo de Estado es el único Consejo del Rey, que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra, y hacer los tratados.*

*Artículo 237. Pertenecerá a este Consejo hacer al Rey la propuesta por ternas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos, y para la provisión de las plazas de judicatura.*

*Artículo 238. El Rey formará un reglamento para el gobierno del Consejo de Estado, oyendo previamente al mismo; y se presentará a las Cortes para su aprobación.*

*Artículo 239. Los consejeros de Estado no podrán ser removidos sin causa justificada ante el tribunal supremo de Justicia.*

*Artículo 240. Las Cortes señalarán el sueldo que deben gozar los consejeros de Estado.*

*Artículo 241. Los consejeros de Estado, al tomar posesión de sus plazas, harán en manos del Rey juramento del guardar la Constitución, ser fieles al Rey, y aconsejarle lo que entendieren ser conducente al bien de la Nación, sin mira particular ni interés privado.”*

27 Apartado XXX de la Constitución de 1812.

28 Dentro de las prerrogativas del monarca, se incluían la de nombrar magistrados a propuesta del Consejo de Estado, presentar a los Obispos y para todas las dignidades y beneficios eclesiásticos del

se indicaba expresamente, en propuestas de ley, por la vía de “asuntos graves gubernativos”, lo que sitúa al mencionado Consejo en una concepción de la división de poderes y su colaboración, ámbito donde cobra sentido la dimensión senatorial del Consejo<sup>29</sup>.

Frente a dicha opinión se sitúa Ruiz Miguel, quien señala que a diferencia de los antiguos Consejos, el Consejo de Estado gaditano aparece como órgano independiente de los tres poderes clásicos, pues no interviene en la elaboración de la Ley (salvo el asesoramiento al Rey en la sanción de las leyes), ni juzga ni pertenece al poder ejecutivo ni a la administración, ya que sus miembros son inamovibles e independientes, así garantizado constitucionalmente con la prohibición de remoción de sus miembros salvo por causa justificada y ante el Tribunal Supremo<sup>30</sup>.

Para Ruiz Miguel<sup>31</sup>, la figura del Consejo de Estado gaditano es bastante singular, ya que no responde a la tradición absolutista española del Consejo con atribuciones judiciales, de gobierno y de administración, y tampoco al esquema de administración consultiva napoleónica del Consejo de Estado institucionalizado por el emperador.

El Consejo de Estado, diseñado por las Cortes de Cádiz de 1812, se constituye según Tomás y Valiente como una pieza política en el equilibrio entre poderes. Una pieza original, a mitad de camino entre Senado, Diputación de las Cortes, Consejo de Gobierno o mecanismo de vigilancia del Rey. Es por ello, por su vinculación con los fines y las instituciones mencionadas por lo que se anticipó su

Real Patronato, a propuesta del Consejo de Estado, conceder el pase o retener los decretos consiliares y bulas oyendo al Consejo de Estado y formar parte de una Regencia provisional, con dos de sus consejeros, el decano y el que le siga en antigüedad, y, si además, no vivía la Reina Madre, entraría en la Regencia el consejero de Estado tercero en antigüedad. Todo ello recogido en los artículos 171, apartados cuarto, sexto y decimoquinto, y 189, respectivamente.

29 Para DE LA CUADRA SALCEDO, en la Constitución de Cádiz “el Consejo de Estado respondía, en primer lugar y sobre todo, a una determinada concepción del equilibrio de poderes que venía determinado, fundamentalmente, por la flexibilización de la doctrina liberal de la separación de poderes al admitir que en la potestad legislativa había de tener participación el monarca a través de la sanción real. El Consejo de Estado, constituiría, en primer término, una cierta limitación a tal potestad de sanción mediante la interposición de un órgano que, aunque designado en última instancia por el Rey, lo es con la previa sujeción a una terna elaborada por las Cortes y dotada de inamovilidad para proteger a los Consejeros de las iras o descontentos del asesorado”. En “El Consejo de Estado...” *o.c.*, pág. 53.

30 Artículos 239 y 161. Tercero, respectivamente.

31 RUIZ MIGUEL, C, *o.c.*, pág. 32. Dicha apreciación es, a su vez, extraída por el autor MARTÍNEZ MARÍN, A. *Derecho Administrativo. La organización administrativa*, Madrid, Tecnos, 1986, pág. 420.

nacimiento que coincide con el de la nueva Regencia y la supresión del anterior Consejo de Regencia<sup>32</sup>.

El Consejo de Estado en Cádiz aparece regulado con anterioridad a las Cortes o a la Junta de la Nación, evidenciando la importancia que se pretendía dar al mismo, con independencia de las competencias que se le atribuían. Dicha institución se configuraba, además, como fiscalizadora de ciertas facultades gubernamentales, que, igualmente, sería oída por la Regencia en propuestas de leyes o reformas a las Cortes por dicha institución<sup>33</sup>, en los asuntos graves, expedición de reglamentos, decretos o instrucciones<sup>34</sup>, tratados de paz, alianza, subsidios y otros, declaración de guerra, expedientes a los magistrados, presentación para obispados, dignidades o beneficios, y pase o retención de decretos conciliares o bulas. Al mismo tiempo, tenía un importante papel en el nombramiento de autoridades judiciales al reconocerse en su favor, por el artículo 237 de la Constitución de referencia, la facultad de proponer al Monarca la terna de candidatos a las plazas de judicatura<sup>35</sup>.

Los miembros del Consejo de Estado gaditano, en número de cuarenta, además

32 TOMÁS y VALIENTE, F. “*El Consejo de Estado en la Constitución de 1812*”, pág. 21.

33 De ahí su importancia, una vez más, en el ejercicio de facultades legislativas, en cuanto a limitación del poder del Rey en la potestad legislativa, con la sanción o negativa, que debe ser informada por el Consejo de Estado, o con la iniciativa legislativa, si bien, y debido a la ausencia de habilitación a la Regencia para ejercer la sanción real y a la posterior presencia de un Rey absolutista desconfiado de las Cortes y del Consejo de Estado, dichas competencias quedaron vacías de contenido.

34 De hecho, el fundamento de la necesidad del Consejo de Estado, según informe aportado en el debate previo a la Constitución de 1812, era la represión del poder ministerial, o si se quiere, una cierta forma de control del Gobierno, que podría enlazar, aunque no sólo, con la función de revisión de los actos de la Administración Pública que con el tiempo tendría el Consejo y que sería preciso verificar si estaba presente en la intención de los constituyentes gaditanos, en DE LA CUADRA SALCEDO, T. El Consejo de Estado. ..., o.c., págs. 65 y 66.

35 Las importantes funciones del Consejo de Estado gaditano sólo se comprenden en su vinculación con las Cortes, de forma que según MENÉNDEZ REXARCH, los Secretarios de Estado y de Despacho “*quedan relegados a la simple ejecución de lo que el rey acuerde, por sí solo o previo dictamen del Consejo de Estado, de manera que se institucionaliza así a nivel orgánico el dualismo funcional entre deliberación y ejecución, al que en las Cortes de Cádiz se atribuyó gran garantía frente a la arbitrariedad*” frente a la oposición que pretendía la creación de una Junta de ministros y su vinculación a un control ejercido por las Cortes. En *Jefatura de Estado en el Derecho Público Español*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1979, pág. 239. Para VALERO TORRIJOS, esta afirmación habrá de suavizarse por cuanto la intervención del Consejo de Estado se limitaba al ejercicio de funciones estrictamente consultivas, a partir de la asunción personal de responsabilidad de las decisiones adoptadas por los Secretarios de Estado y del Despacho ante las Cortes a tenor de los artículos 225 y 226 de la Constitución de Cádiz, en *Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en el organización pública española y régimen administrativo vigente*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública – Centro de Estudios políticos y Constitucionales, 2002, pág. 227.

de ser inamovibles tenían sueldo fijado por las Cortes, conforme los artículos 239 y 240, respectivamente. Su composición era la siguiente: cuatro eclesiásticos, cuatro Grandes de España, treinta y dos miembros de otras categorías, de acreditados conocimientos<sup>36</sup>, y de todos ellos doce, al menos, debían ser nacidos en las provincias de Ultramar. Igualmente, y de acuerdo con el artículo 231 del texto constitucional que nos ocupa, todos los Consejeros debían ser españoles, excluyendo a los extranjeros, aún cuando tuviesen carta de ciudadanos.

De otro lado, también hacía las presentaciones para beneficios eclesiásticos y de plazas de judicatura, siendo consultado, también, sobre el regio pase. El Rey, en todo caso, podía reservar cualquier asunto para la sesión a la que asistiese o enviar a sus Secretarios de Despacho.

El Consejo de Estado se configuraría de este modo como un órgano de alto contenido político<sup>37</sup>, siendo una de sus características fundamentales su desvinculación de la Administración activa, ya que los ministros no formaban parte del Consejo al tiempo que tampoco se le dota de funcionarios para servir de enlace con la Administración o colaborar con la misma.

Para autores como Cordero Torres, Pellisé, Navarro Caballero y De La Cuadra Salcedo, este Consejo es el antecesor de nuestro actual Consejo de Estado<sup>38</sup>, si bien para otros, como Ruiz Miguel o López Menudo, el antecedente del Consejo de Estado de la Constitución española de 1978 está en el de 1521 y en el Consejo Real, ya que según estos autores, el actual Consejo de Estado deriva de las instituciones preconstitucionales que a lo largo de su evolución fueron acaparando otras funciones distintas a la consultiva<sup>39</sup>.

36 Entre ellos se incluían a los Ministros-Secretarios de Despacho, cuya presencia se justificó por *“la finalidad de dar al Gobierno el carácter de estabilidad, prudencia y sistema que se requiere; para hacer que los negocios se dirijan por principios fijos y conocidos, y para proporcionar que el Estado pueda en adelante ser conducido, por decirlo así, por máximas, y no por ideas aisladas de cada uno de los Secretarios de Estado y del Despacho que, además de poder ser equivocadas, necesariamente son variables a causa de la amovilidad a que están sujetos los ministros”*. En ARGÜELLLES A. *Discurso preliminar a la Constitución de 1812*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, págs.93 y 94.

37 PARADA VÁZQUEZ, o. c., pág. 298.

38 CORDERO TORRES, J.M. o.c., págs. 20 a 21, 79 y ss. DE LA CUADRA SALCEDO apunta que tanto la Constitución de Bayona como la de Cádiz, son el acta de nacimiento del Consejo de Estado en el constitucionalismo si bien ello no quiere decir que el Consejo de Estado que establecen sea el mismo. En DE LA CUADRA SALCEDO, T., o.c., pág. 16, como ya adelantamos páginas atrás de la presente obra al estudiar la configuración del Consejo de Estado bajo el régimen polisinodial español.

39 RUIZ MIGUEL, C. o. c, pág. 35 Muestra evidente de la inexistencia de acuerdo en el origen del Consejo de Estado español y que ya ha sido evidenciada en esta obra a propósito del nacimiento del

Sea como fuere, el Consejo de Estado previsto en Cádiz y Bayona, con sus diferencias entre ambos modelos<sup>40</sup>, proyectó su influencia a lo largo del XIX, ya fuera para provocar su existencia misma, ya con la función de dotarle con competencias de relevancia constitucional, a pesar de no llegar a convertirse en la alta institución pretendida<sup>41</sup>.

En cuanto al Consejo de Castilla, cesó en 1812, si bien fue restablecido con la reacción fernandina aunque con el tiempo terminó definitivamente por desaparecer como institución ya que sus funciones fueron convenientemente distribuidas<sup>42</sup>.

La llegada de Fernando VII (1808-1833) supuso la anulación de la Constitución de 1812 y la desaparición del Consejo. El Rey restableció el Consejo Real

Consejo de Estado en la época de los Austrias.

40 Para RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. La influencia francesa se ejercita a través de la doctrina de la división de poderes, pero no por mera imitación del modelo napoleónico de su fiel réplica de Bayona. *Ley Orgánica del Consejo de Estado, o. c.*, págs. 16-17.

41 Según DE LA CUADRA SALCEDO, el Consejo de Estado gaditano estaba avocado a agotarse en sus contradicciones tanto desde un ejecutivo democrático, que lo acabaría viendo como una intromisión del legislativo en sus tareas de control del ejecutivo, como absolutista, no dispuesto a tolerar que las Cortes nombraran los consejeros o, si estos eran nombrados por el Rey, se transformarían en irresponsables, equivaliendo a un Consejo de ministros, lo que terminó en su escasa influencia, como tal modelo gaditano, en la historia constitucional del XIX, aunque su poder simbólico y evocador se prolongue hasta nuestros días. En cualquier caso, la limitación por las Cortes del ejecutivo impedirá la asunción por el Consejo de Estado de la jurisdicción contencioso-administrativa, que sólo es posible desde un ejecutivo que confía en un control sólo jurídico, y no también político, como ocurría en Cádiz. En EL CONSEJO DE ESTADO, *o.c.*, pág. 84.

42 De hecho, dicho Consejo de Castilla fue refundido con otros Consejos por la Junta Suprema de 1809, bajo el nombre de “Consejo de España e Indias”, y al que sobrevivió el Consejo de Estado, desapareciendo, como ya indicamos en 1812, aunque fue restablecido por la reacción fernandina posteriormente y acabó por desaparecer, definitivamente, el 26 de marzo de 1834. Sus atribuciones ejecutivas pasaron a los Ministerios, las legislativas a las Cortes o el Rey, las consultivas al Consejo Real-luego de Estado-, y las judiciales al Tribunal Supremo. No obstante, la importancia de dicho Consejo en nuestra historia consultiva es indudable, no olvidemos que sus funciones más destacadas en el ámbito legislativo eran la aprobación o derogación de preceptos legales, llamados “consultas”, aprobación de “autos” y “autos acordados”, y, como jurisprudencia, interpretaba leyes, las adaptaba o modificaba. Igualmente, examinaba resoluciones reales y las promulgaba a través de su presidente. Fiscalizaba a la Iglesia, conocía de los “recursos de fuerza” contra los Tribunales eclesiásticos, quejas contra magistrados, recursos de injusticia notoria contra las Audiencias, y revisaba y fallaba las “residencias” de los funcionarios cesantes o regularmente. Conocía como Tribunal Supremo de los delitos de traición y lesa majestad. Y así, su presidente se consideraba como la persona más importante del reino después del Rey, siguiendo a Guzmán y Desdevi- zes, siendo inamovible, aunque a partir de Carlos III fue reemplazado por un “gobernador” del Consejo.

conforme se configuró en 1808<sup>43</sup> y hasta 1815<sup>44</sup> no existe mención alguna al mismo, cuando es convocado por Real Decreto de 21 de marzo de ese año<sup>45</sup>, pasando a ocuparse de las preeminencias e informes de los Consejeros, como órgano consultivo del Rey y ejecutor en casos concretos, incluyendo entre sus miembros a los ministros del Monarca<sup>46</sup>.

43 Mediante Real Decreto de 27 de marzo de 1814, en el que el Rey Fernando VII señala que, tras haber meditado su restablecimiento y haber escuchado consejo de personal de su máxima confianza, decide ponerlo de nuevo en funcionamiento, y añade: “...*He venido en restablecer el Consejo Real y en el pie en que estaba en el año de 1808... El Consejo... me propondrá con la mayor brevedad posible qué negocios convenga separar de su conocimiento y qué distribución sería conveniente hacer de los atribuidos a cada Sala... Es mi voluntad que el Consejo me proponga todo lo que convenga al bien y felicidad de mi Reino.*”

44 Entre 1812 y 27 de marzo de 1814, y tras la Constitución de 19 de marzo de 1812, el Consejo de Estado fue objeto, fundamentalmente, de las siguientes disposiciones: Decreto de 17 de abril de 1812, ya mencionado, sobre nombramiento de ministros y reunión del Consejo de Estado para su propuesta; sendos Decretos de 8 de junio de 1812, relativos a la aprobación de su Reglamento, anteriormente mencionado, y al tratamiento y honores de los secretarios de estado y de despacho, en cuanto su equiparación al tratamiento y honores de los Consejeros de Estado, respectivamente, Orden de 28 de julio de 1812, en relación a los sueldos de los miembros de las secretarías del Consejo de Estado, Orden de 25 de septiembre de 1812, sobre la incompatibilidad de ocupar al mismo tiempo el puesto de miembro del Consejo de Estado y del de la Regencia; Orden de 25 de septiembre de 1812, sobre la competencia del Consejo para la expedición de títulos de notaría, escribanías, y otros de esta clase; Orden de 26 de septiembre de 1812, sobre competencia del Consejo de Estado para la propuesta de nombramiento de jueces y magistrados en provincias sin esperar informes; Decreto de Cortes de 22 de marzo de 1813, sobre vacantes, en cuanto el nombramiento de miembros del Consejo de Regencia no causaba vacante en la plaza que tuvieran en el Consejo de Estado; Decreto de 8 de marzo de 1813, que dispuso el cese de los miembros de la Regencia del Reino y que pasasen a ocupar su puesto los tres Consejeros de Estado más antiguos; y Decreto de 26 de octubre de 1813, en cuanto a la remuneración de los Consejeros de Estado.

45 Titulado “Reunión del Consejo”, convocando para el día siguiente en la Posada del gobernador decano y conforme al Reglamento de 1792. Disposiciones posteriores de interés son las relativas a la nulidad de honores de Consejero, mediante Decreto de 3 de junio de 1814; regulación de Derechos Pasivos en el Consejo de Estado, de viudas y huérfanos de Consejeros, a los que sólo les correspondía por los empleos primitivos que antes habrían obtenido; Real Decreto de 20 de agosto de 1815, en cuanto preeminencias de los Consejeros de Estado; Real Decreto de 7 de diciembre de 1815, por el que se determinó la incompatibilidad de Consejero de Estado con cualquier otra plaza que pudiera conferirse; Real Decreto de 13 de diciembre de 1815, que regulaba los uniformes de los miembros del Consejo de Estado; Real Decreto de 2 de noviembre de 1815, por el que se creó la Junta Suprema del Estado, compuesta por los Secretarios del Despacho del Monarca encargando al secretario del Consejo de Estado la redacción de las actas; Real Decreto de 3 de marzo de 1820, por el que se divide en siete las Secciones auxiliares de los Ministerios para mejor funcionamiento del Consejo de Estado; Orden de 19 de octubre de 1820, en cuanto se dispone la propiedad de los cargos de los Consejeros de Estado; Orden de 26 de marzo de 1821, estableciendo la prohibición de nombramiento de Secretarios del Despacho de los Consejeros de Estado; Decreto de 13 de marzo de 1822, por el que se suspendía la provisión de plazas vacantes; Orden de 27 de enero de 1823, disponiendo comisiones por parte del Gobierno para empleo de Consejeros de Estado; y Real Decreto de 27 de mayo de 1823, por el que el Monarca exhorta a los ministros que forman parte del Consejo de Estado a continuar en el ejercicio de sus funciones y con entera adhesión a su persona.

46 Para este reinado véase, fundamentalmente, SUÁREZ VERDAGUER, F. *Documentos del reinado*

Durante el trienio liberal, en 1820-1823, se restauró el sistema de la Constitución de 1812, mediante Real Decreto de 7 de marzo de ese año, por el que se ampliaba el número de instituciones que podían dirigir su consulta al Consejo de Estado<sup>47</sup>. Un nuevo Real Decreto, de 3 de diciembre de 1823, volvió a restablecer el Consejo de Estado tal y como estaba con anterioridad a 1820, de forma que tras la creación en 1825 de la Real Junta Consultiva de Gobierno, el Consejo de Estado fue repuesto bajo sus antiguas bases<sup>48</sup>, encomendándosele las cuestiones de política interna y de gobierno interior del reino, en las que, hasta entonces, tenía el monopolio de la competencia el Consejo Real el cual continuó siendo el Tribunal Supremo de Justicia en última instancia<sup>49</sup>.

En los últimos años del reinado de Fernando VII, según Cordero Torres el Consejo de Estado languideció, desapareciendo en 1834 al preverse por el monarca la creación de un Consejo de Gobierno o Regencia que auxiliara a su hija durante los comienzos del reinado de la misma y como resultado de una reorganización administrativa y territorial iniciada un año antes que comenzó con la supresión de los tradicionales consejos.

## ***II. El Consejo de Estado en las Constituciones de 1837, 1845 y 1869***

El paso con carácter oficial del antiguo régimen consultivo al moderno se produciría el 24 de marzo de 1834 a través de seis Reales Decretos, extinguiéndose

*de Fernando VII. El Consejo de Estado, 1792-1834*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1971.

47 Véase CABRERA BOSCH, M. I. “*Consejo Real de Castilla, legislación y revolución liberal. 1808-1834*”, *Revista de Cortes Generales*, núm. 11, 1987, págs. 125-139.

48 Mediante Real Decreto de 28 de diciembre de 1825, que vino a establecer que la institución consultiva se ocupara de arreglar la administración total de todos los diversos ramos del reino, al tiempo que los secretarios de despacho serían consejeros natos mientras desempeñasen sus altas funciones cerca del Rey.

49 Es especialmente significativo, en palabras de VALERO TORRIJOS, J. la progresiva disminución del protagonismo político del Consejo de Estado frente al afianzamiento de los Secretarios de Despacho-Ministros, en torno al Consejo de Ministros y su consolidación como órgano principal del aparato político-administrativo. En este sentido, según dicho autor, destaca en este sentido el intento de Fernando VII a finales de 1825, de impulsar al Consejo de Estado como medio para oscurecer la importancia del Consejo de Ministros ante el temor de la mayor fortaleza que ofrecía el gobierno colegiado, llegando incluso a la situación extrema de cesar las reuniones de este último en enero de 1826. Esta voluntad, continúa dicho profesor, se evidenciaba en el protagonismo que el Real Decreto, de 28 de diciembre de 1825, concedía al Consejo de Estado cuando le encomendaba “bajo las atribuciones que le designaré, se ocupe en arreglar la administración total de los diversos ramos de mis Reinos”, finalidad con la que se estableció la consulta al Consejo en todos los negocios graves. En definitiva, según dicho autor, se estaba consagrando un evidente retroceso al modo de operar propio de épocas anteriores con total preterición del Consejo de Ministros. En “*Los órganos colegiados...*”, *o.c.*, pág. 227.

los viejos Consejos de Castilla e Indias, y Guerra y Hacienda. Al mismo tiempo, se reformó el Consejo de Órdenes, se suspendió el Consejo de Estado, y se creó el Consejo Real de España e Indias<sup>50</sup>. El objetivo era separar con claridad la función judicial y la consultiva, aunque el Consejo Real estaría sometido a la superioridad de los Secretarios del Despacho, predominando casi exclusivamente en su ejercicio la función consultiva<sup>51</sup>, configurándose en la práctica como una agrupación de departamentos consultivos especiales dirigidos al asesoramiento de Ministerios, incluyendo las secciones de Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Marina, Hacienda, Fomento e Indias<sup>52</sup>.

Sin embargo, la regulación constitucional de esta etapa es parca en cuanto a la institución que nos ocupa. En este sentido, el Estatuto Real únicamente se refiere a dicha institución en cuanto a la condición de Consejero de Estado como uno de los cargos que habilitan para formar parte del Estamento de Próceres del reino<sup>53</sup>.

Con el motín de La Granja, en 1836, y la nueva entrada en vigor de la Constitución de 1812, se abolió el Consejo Real de España e Indias por estimarlo

50 Mediante los siguientes Reales Decretos: Real Decreto de 24 de marzo de 1834 de supresión de Consejos y otros dos de la misma fecha por los que se suspende el Consejo de Estado durante la minoría de edad de la Reina Doña Isabel II, si bien sus miembros conservarían sus honores y prerrogativas así como su sueldo, y se regula el Consejo Real, respectivamente, que venía a prever la división del mencionado Consejo en siete Secciones y su dependencia del Secretario del Despacho de Estado en su calidad de presidente del Consejo de Ministros. A dicha regulación del Consejo Real podemos añadir la siguiente regulación: Real Decreto de 14 de abril de 1834, de prohibición de comisiones de los miembros del Consejo Real, Real Decreto de 9 de mayo de 1834, que aprueba el Reglamento interior del mencionado Consejo, Real Decreto de 29 de mayo de 1834, que regulaba la Sección de Gracia y Justicia del Consejo Real y Real Decreto de 31 de julio de 1835, que regulaba la Sección de Guerra del Consejo Real de España e Indias.

51 CORDERO TORRES, J.M. *o. c.*, pág. 85.

52 Del abundante número de Consejos que integraron el sistema polisindical, únicamente el Consejo de Estado lograría sobrevivir relativamente indemne a las importantísimas transformaciones de la organización estatal operada en 1834, aunque el Decreto VI de 24 de marzo de 1834 reconocía expresamente el mantenimiento del Consejo Real de las Órdenes, si bien por su escaso protagonismo en el período analizado reafirma la institución objeto del presente estudio. *Los órganos colegiados...*, *o.c.*, pág. 227.

53 El artículo 3.4 del Estatuto Real de 10 de abril de 1834, bajo el Título II, denominado “El Estamento de Próceres del reino”, establecía:

“Artículo 3. El Estamento de Próceres del reino se compondrá:

[...]

4. De un número indeterminado de españoles, elevados en dignidad e ilustres por sus servicios en las varias carreras, y que sean o hayan sido secretarios del despacho, procuradores del reino, consejeros de Estado, embajadores o ministros plenipotenciarios, generales de mar o de tierra, o ministros de los tribunales supremos.[...].”

incompatible con el artículo 236 de la Constitución de Cádiz de 1812<sup>54</sup>, junto con los demás consejos, declarando dicho texto constitucional al Consejo de Estado como único Consejo del Rey, si bien no se restituyó el Consejo de Estado pues no existía ningún Consejo con ese nombre antes de la sublevación y tampoco se instauró el Consejo de Estado previsto en la Constitución de 1812<sup>55</sup>, siendo así que, además, la institución consultiva se consideraba innecesaria y nociva para el Senado por incompatible con el gobierno representativo<sup>56</sup>.

Por ello, los asuntos que tenía asignados el mencionado Consejo Real de España e Indias pasaron a las respectivas Secretarías del Despacho<sup>57</sup> al tiempo que las funciones políticas se desempeñaron por un Consejo de Gobierno encargado de auxiliar al monarca en todos los asuntos que le consultase que, no obstante, terminó por desaparecer en poco tiempo<sup>58</sup>.

En consecuencia, la Constitución de 1837 no mencionaría ni al Consejo de Estado ni al Consejo Real, de forma que, tras tres intentos fallidos de regulación del Consejo de Estado, mediante Real Decreto de 11 de febrero de 1843<sup>59</sup> se creó

54 Mediante Real Decreto de 28 de septiembre de 1836, cuyo artículo primero establecía: “*Queda suprimido desde luego el mencionado Consejo Real de España e Indias, con todas sus oficinas y dependencias, y declaro cesantes con el sueldo que les corresponde por clasificación a los ministros y demás empleados que se hallan sirviendo en él.*”

55 Las negativas consecuencias de esta situación fueron denunciadas ya en 1843 por A. OLIVÁN, según relata VALERO TORRIJOS, J. señalando que el mismo ya afirmó que como consecuencia de la desaparición de dicho cuerpo consultivo “se ha cometido la enorme irregularidad de exigir informes y consultas en lo administrativo y político a los tribunales, cuyo oficio es únicamente pronunciar sentencias” (*De la Administración Pública con relación a España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, pág. 135). Igualmente, añade dicho autor, en la misma época POSADA HERRERA, reclamaba la existencia del Consejo de Estado “no sólo para aconsejar al gobierno en los casos graves y arduos, no solo para conservar ciertas tradiciones administrativas que es necesario que se perpetúen, sino también para poner a cubierto el interés individual y darle una garantía contra la precipitación con que la administración suele proceder” (*Lecciones de Administración*, Madrid, 1843, pág.311), en *Los órganos colegiados...*, o.c., pág. 226.

56 ROYO-VILLANOVA, S. *Elementos de Derecho Administrativo*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1955, págs. 233-236.

57 El artículo 2 del Real Decreto de 28 de septiembre de 1836 establecía: “*Todos los negocios que ahora están pendientes en dicho Consejo Real pasarán a las respectivas Secretarías del Despacho; y los que se encuentren archivados en sus Secciones se reunirán en el Archivo general, cuya custodia continuará a cargo del archivero hasta nueva orden.*”

58 *Los órganos colegiados...*, o.c., pág.228. Su regulación se llevó a cabo mediante Real Decreto de 11 de febrero de 1843, el cual preveía, en su artículo primero, que las funciones de dicho Consejo serían las de auxiliar al Monarca con todas sus luces en los asuntos sobre los que tuviere a bien consultarle.

59 Cuyo artículo segundo establecía que se compondría de un número indeterminado de individuos con un presidente y dos vicepresidentes y que lo presidiría, siempre que asistiese, el que lo sea del Consejo de Ministros.

un órgano consultivo que asumiría el nombre de Consejo de Gobierno, según hemos mencionado anteriormente, tal y como lo había previsto Fernando VII en su testamento, con las funciones de auxiliar al gobierno en los asuntos que tuviera que consultarle.

Por Ley de 1 de enero de 1845<sup>60</sup>, sin ningún apoyo constitucional, se instaura con el nombre de Consejo Real el modelo francés de Consejo de Estado, asumiendo competencias establecidas en el artículo 11 de la Ley de 6 de julio de 1845, reguladora del Consejo Real<sup>61</sup>, sobre consulta de instrucciones generales para cualquier ramo de la Administración Pública, sobre el pase y retención de bulas, breves y rescriptos pontificios y preces para obtenerlos, asuntos de Real Patronato y recursos de protección del Concilio de Trento, sobre la validez de presas marítimas, asuntos contencioso-administrativos, conflictos de atribuciones entre administraciones y entre la jurisdicción y la Administración y sobre todos los demás asuntos que las leyes especiales, reales decretos y reglamentos sometieran a su examen.

La mencionada Ley 6 de julio de 1845 sería complementada por un Real Decreto de 22 de septiembre de 1845, denominado “Complementario del Régimen del Consejo Real”, cuyo artículo 9 encomendaba al mencionado Consejo en Pleno los proyectos de ley, reglamentos e instrucciones, tratados y concordatos, pase regio, Real Patronato, presas, competencias, resolución final de los asuntos contenciosos y los que le atribuyera el Gobierno.

Igualmente, su artículo 10 dividía las Secciones del Consejo Real para los asuntos administrativos en Estado, Marina y Comercio, Gracia y Justicia, Guerra, Gobernación, Hacienda, Ultramar y de lo Contencioso, conforme el artículo 17 de la mencionada norma, la cual constituía un verdadero Tribunal con audiencia pública de las partes en materia de contratos del Gobierno y Direcciones Generales, demandas contenciosas contra resoluciones ministeriales, recursos de reposición, aclaración y revisión contra sus resoluciones. Su composición era por

60 Cuyo artículo único disponía: “*Se autoriza al Gobierno para plantear las bases de las siguientes leyes: De organización y atribuciones de un Cuerpo o Consejo Supremo Consultivo de la Administración; ejecutando las providencias que adoptare y dando cuenta a las Cortes*”. No obstante, dicha Ley fue precedida de un Real Decreto, de 24 de diciembre de 1843, sobre bases y reglamento de un Consejo de Estado.

61 Cuyo artículo uno establecía que para la mejor administración del Estado se establecía un Cuerpo Supremo Consultivo con el nombre de Consejo Real. Asimismo, el artículo segundo de dicha norma disponía que dicho Consejo se compondría de los Ministros Secretarios de Estado y del Despacho, de 30 Consejeros ordinarios, de los Consejeros extraordinarios que Rey autorizase para tomar en las deliberaciones del Consejo, del número de auxiliares que fueran necesarios, de un secretario general y de los empleados y dependientes que los reglamentos determinasen.

categorías, con representación del ejército y la marina, directores generales, altos funcionarios y la magistratura.

La detallada regulación de la Ley de 6 de julio de 1845, trajo como consecuencia que la Constitución de la Monarquía Española de 23 de mayo de 1845 sólo se refiriera al Consejo de Estado en su artículo 15, a los efectos de la adquisición de la condición de senador<sup>62</sup>.

El nuevo Consejo Real ejercería las funciones consultiva y contencioso-administrativa<sup>63</sup> hasta que su denominación fue sustituida por la de Consejo de Estado mediante Real Decreto de 14 de julio de 1858<sup>64</sup>, cuyo artículo primero establecía literalmente que “el Consejo Real se denominará en adelante Consejo de

62 Más concretamente, el artículo 15 de la Constitución de 1845, bajo el Título III, “Del Senado”, establecía que “sólo podrán ser nombrados senadores los españoles que, además de tener treinta años cumplidos, pertenezcan a las clases siguientes: [...] Consejeros de Estado [...].”

63 Al amparo de numerosa normativa, entre la que podemos destacar: Real Decreto de 13 de junio de 1846, sobre precedencias; Real Decreto de 30 de diciembre de 1846, por el que se aprueba el Reglamento sobre el modo de proceder el Consejo en los negocios contenciosos de la Administración; Reales Ordenes de 13 de febrero y 4 de abril de 1847, de comunicación de resoluciones al Consejo; Real Decreto de 4 de junio de 1847, sobre competencias del Consejo Real; Real Orden de 9 de junio de 1847, sobre uniformes; Reales Decretos de 29 de septiembre de 1847 y 7 de febrero de 1848, de reducción de plazas del Consejo Real; Real Decreto de 20 de octubre de 1847, por el que se establece que correspondían al ministro de la Gobernación las relaciones con el Consejo Real; Real Decreto de 27 de diciembre de 1848, sobre provisión de plazas vacantes; Real Decreto de 24 de junio de 1849, sobre restablecimiento de plazas en el Consejo Real; Real Decreto de 17 de julio de 1849, por el que se regula la atribución al Consejo Real de asuntos contenciosos sobre cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los remates y contratos celebrados directamente por el Gobierno o por las Direcciones Generales de los diferentes ramos de la Administración; Reales Decretos de 27 de marzo de 1850 y 29 de abril de 1857, sobre autorizaciones para proceder contra funcionarios en el ejercicio de sus funciones; Real Decreto de 30 de septiembre de 1851, por el que se suprime la sección de Ultramar, pasando a despachar sus asuntos provisionalmente la Dirección General de Ultramar; Real Decreto de 21 de mayo de 1853, sobre procedencia de la vía contenciosa en asuntos de Hacienda; Real Decreto de 7 de agosto de 1854, de creación del Tribunal contencioso y supresión del Consejo Real que fue restablecido mediante Real Decreto de 16 de octubre de 1856; y, finalmente, Real Decreto de 23 de mayo de 1858, por el que se aprobaba el Reglamento para el régimen interior del Consejo Real, que, de manera muy detallada regulaba su régimen jurídico, a través de 118 artículos y una Disposición Transitoria, cuyo artículo 47, sobre cobertura de plazas durante las vacaciones de los miembros del Consejo Real, fue modificado mediante Real Decreto de 17 de junio de 1858.

64 Y es que los proyectos de establecimiento de un Consejo de Estado tras la muerte de Fernando VII fueron fuertemente criticados por la oposición a Bravo Murillo y a aquellos que dirigieron la obra de reconstrucción nacional, según relata Rodríguez-Zapata, lo cual unido a la inestabilidad política reinante motivan, para Jordana de Pozas, que se abandone el proyecto de creación de un Consejo de Estado, “empresa que fue sustituida por un Consejo Real, creado por Ley de 6 de julio de 1845, si bien la diferencia era puramente nominal, por cuanto que trece años después se cambió la denominación de Consejo Real por la de Estado sin que el cambio aparejase diferencias importantes en la estructura y funciones del Alto Cuerpo”, RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. o. c., pág. 17.

Estado”, manteniendo, al tiempo, la tradición y el prestigio de tal denominación.

Con el pronunciamiento de Vicálvaro, que inaugura el bienio progresista, el Consejo de Estado fue suprimido por la “Junta de Salvación, Armamento y Defensa de Madrid”, el 17 de julio de 1854, ratificado por un Real Decreto de 7 de agosto siguiente que creó un Tribunal Contencioso-Administrativo. En su composición, de carácter mixto, entre libre y por categorías, estaba representada la iglesia, el ejército y la marina, la magistratura, el fisco y la banca. Con el restablecimiento de la Constitución de 1845, modificada por un Acta adicional de 15 de septiembre de 1856, tras el fin del bienio progresista, se recoge la figura del Consejo de Estado<sup>65</sup>, aunque poco después se derogó dicha Acta adicional y se dictó un Real Decreto, de 16 de octubre de 1856, restableciendo el Consejo Real como limitador de los poderes del Monarca<sup>66</sup>.

Poco después dicho Consejo Real cambió definitivamente su denominación, mediante Real Decreto de 14 de julio de 1858<sup>67</sup>, que vino a establecer en su Preámbulo que dicho Consejo pasara en adelante a denominarse Consejo de Estado “por la mayor autoridad que con la tradición lleva consigo aquel título” y a fin de evitar las frecuentes confusiones con otros consejos, manteniendo, al tiempo, la tradición y el prestigio de tal denominación.

La importancia del Consejo Real, y después del Consejo de Estado, en la evolución que venimos realizando, ha sido resaltada por Cordero Torres, quien en esta línea apunta que al mencionado Consejo se debe la moderna técnica administrativa y la noción de lo contencioso, al igual que su actuación como Tribunal de Competencias<sup>68</sup>. Igualmente, García-Trevijano le atribuye haber sentado las bases del incipiente régimen administrativo, considerándolo el

65 Si bien su artículo 11 se limita simplemente a prever su existencia, estableciendo: “*Habrà un Consejo de Estado, al cual oirá el Rey en los casos que determinen las leyes*”. Igualmente, la Constitución non nata de 14 de diciembre de 1855, en sus artículos 54 y 92.3, hacían referencia al Consejo de Estado en cuanto su existencia y la especial protección de las bases de la ley orgánica que regulara su régimen jurídico a los efectos de reforma.

66 Resulta, pues, que la Constitución non nata de 1856 no incluía ninguna alusión al Consejo de Estado en su articulado.

67 Entre el Real Decreto de 16 de octubre de 1856 y el de 14 de julio de 1858, se sucede la Ley de 17 de julio de 1857, que vino a reformar la Constitución de 1845, cuyo artículo 15 establecía: “*Sólo podrán ser nombrados senadores[...] vicepresidentes del Consejo Real; ministros y fiscales de los Tribunales Supremos y consejeros reales, después de dos años de ejercicio*”.

68 “Al Consejo Real se debe la moderna técnica administrativa y la noción de lo contencioso, que no ha sido sustancialmente variada cien años después. Igual sucede con su actuación como Tribunal de competencias”, en CORDERO TORRES, J.M. *o. c.*, pág. 92.

forjador de nuestras principales Leyes administrativas de la época<sup>69</sup>.

El Real Decreto de 14 de julio de 1858, además, en su artículo segundo, reconocía al Consejo de Estado el máximo rango tras el Consejo de Ministros, siendo definido este, por Ley de 17 de agosto de 1860<sup>70</sup> como “Cuerpo Consultivo Supremo del Gobierno en los asuntos de Gobernación y Administración y en los contencioso- administrativos de la Península y Ultramar”, definición que luego se mantuvo en la Ley de 1904.

La mencionada Ley de 1860 configuraba un doble organismo, consultivo y jurisdiccional, al tiempo que dentro de lo consultivo tenía doble carácter, político y administrativo. Las competencias del Consejo de Estado eran similares a las ostentadas por el Consejo Real en 1845. En este sentido, debe destacarse que las consultas emitidas por el Consejo de Estado no tenían valor de sentencias si no eran aprobadas por el Gobierno mediante Real Decreto, en cuyo caso se denominaban Reales Decretos Sentencias. Si el Gobierno no estaba de acuerdo con la consulta del Consejo podía dictar la que fuese justa siempre que fuese acordada en Consejo de Ministros, motivada y publicada junto al dictamen contrario del Consejo de Estado<sup>71</sup>. A dicho sistema, donde la competencia final reside en el Gobierno, se le denominó en Francia, justicia “retenida”, por contraposición a la justicia “delegada” por el Soberano.

Como conjunto, el Consejo de Estado actuaba en Pleno, a veces con competencia propia consultiva, y otras como Tribunal de lo Contencioso<sup>72</sup>. En única instancia

69 “Empieza en este momento una época crucial para el Consejo. Desde sus comienzos va a sentar las bases del incipiente régimen administrativo. Las consultas de la época le colocan a la altura de otros órganos similares extranjeros y bien puede decirse que fue el forjador de nuestras principales Leyes administrativas de la época”, en GARCÍA-TREVIJANO FOS, E. *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Marcial Pons, 1971, t. II, vol. 2, pág. 653.

70 Denominada Ley Orgánica del Consejo de Estado, que venía a regular su organización, atribuciones y modo de proceder en los asuntos contenciosos y gubernativos, con 71 artículos y dos Disposiciones Transitorias, publicado en la Gaceta de Madrid de 1 de septiembre de 1860. Dicha Ley fue acompañada de un Real Decreto de 30 de junio de 1861, con 115 artículos, por el que se aprobaba el Reglamento interior del Consejo de Estado.

71 Artículos 62, 63, 64 y 65 de la Ley de 17 de agosto de 1860.

72 Como bien apreció MARTÍNEZ ALCUBILLA “El Consejo de Estado no es calificado como Tribunal, ni por ley de su organización ni por el Reglamento de 30 de diciembre de 1845 que determina el modo de conocer en los negocios contenciosos de su competencia; y es sin duda porque, considerado en todo como Cuerpo consultivo, su jurisdicción es limitada y no se da fuerza de sentencia a sus consultas en lo contencioso, mientras no son aprobadas por Real Decreto, según lo dispuesto en los artículos 62 y 63 de la Ley de 17 de agosto de 1860 y el 223 del reglamento. Aparte de esta observación, es lo cierto que el Consejo de Estado conoce en lo contencioso-administrativo con sujeción a formas jurídicas, o como

para fallar los asuntos de la Administración central, especialmente en materia de contratación pública, resoluciones de ministros, recursos de reposición, y aclaración o revisión de sus providencias o resoluciones. En última instancia, conocía del resto de negocios contenciosos, recursos de apelación, nulidad y queja contra el Gobierno en materia de Clases Pasivas, contra fallos de Consejos Provinciales y Tribunales de Cuentas del Reino y Ultramar por vía de casación<sup>73</sup>.

En materia consultiva, informaba reglamentos e instrucciones generales para la aplicación de leyes y alteraciones, pase o retención de bulas, breves y rescriptos pontificios y preces para obtenerlos, todos los asuntos concernientes al Real Patronato de España e Indias, y recursos de protección y fuerza salvo los consignados en la Ley de Enjuiciamiento Civil como propio de los Tribunales, inteligencia y cumplimiento de Concordatos, mercedes, grandezas, títulos, ratificación de tratados de comercio y navegación, indultos, validez de presas marítimas, competencias, atribuciones y conflictos, recursos de abuso de poder o incompetencia, autorización para enjuiciar a autoridades y altos funcionarios, suplementos de créditos, créditos extraordinarios o transferencias de créditos no estando reunidas las Cortes, provisión de plazas de magistrados y jueces y presentación de beneficios eclesiásticos del Patronato Real, y modificaciones legislativas, fundamentalmente<sup>74</sup>.

A todo ello se unía las competencias del Consejo de Estado previstas en los artículos 49 y 50 de la Ley de 17 de agosto de 1860, en cuanto competencias residuales y órgano consultivo del Gobierno en los asuntos que éste estimara conveniente<sup>75</sup>.

El Consejo de Estado quedaría formado por seis secciones, de las que Estado, Gracia y Justicia, de un lado, y Ultramar, de otro, destacaban, pues la primera

Tribunal de primera y única instancia, o como Tribunal de apelación”, en MARTINÉZ ALCUBILLA, *Diccionario de Administración Pública*, Madrid, 1887, VI, pág.711.

73 Artículos 46 a 48 de la Ley de referencia.

74 Artículo 45 de la Ley de 1860.

75 En este sentido, el artículo 49 de la Ley de 1860 tenía la siguiente redacción: “Será también oído el Consejo en pleno, en Sala de lo contencioso o en Secciones, sobre todos los demás asuntos que prescriban las leyes o disposiciones generales o que estuvieren atribuidos anteriormente al Consejo Real o al Tribunal contencioso-administrativo”. Asimismo, el artículo 50 de la mencionada Ley disponía: “El Consejo podrá ser oído en pleno o en Secciones cuando el Gobierno lo estime conveniente: 1º Sobre los proyectos de ley que hayan de presentarse a las Cortes. 2º Sobre los tratados con las Potencias extranjeras. 3º Sobre los Concordatos que hayan de celebrarse con la Santa Sede. 4º Sobre cualquiera punto grave que ocurra en el Gobierno y administración del Estado.”

era un verdadero tribunal de conflictos y de control jurídico administrativo, y la segunda un verdadero Consejo Colonial<sup>76</sup>.

Con la nueva regulación, desaparecen los Consejeros extraordinarios de 1845, se consolida la figura del Presidente, se encomienda la presidencia de cada Sección a un Consejero, de acuerdo con el Real Decreto de nombramiento y se introduce el sistema de *categorías* para el nombramiento de Consejero de Estado en detrimento del sistema de *capacidades*<sup>77</sup>. La composición era de veinticuatro miembros por categorías y ocho por capacidades, nombrados y separados por el Rey a propuesta del Consejo de Ministros<sup>78</sup>.

El decenio 1858-1868 fue la edad de oro del Consejo de Estado, según Cordero Torres, pues quizá nunca fue mayor su influencia en la vida oficial, salvo con Carlos I, donde el gobierno le sometió problemas de mayor gravedad, creando una doctrina y una regla de Derecho allí donde no existía precepto escrito especial.

En el terreno fiscal el Consejo de Estado fue un eficaz desarrollador de las ideas de la Ley de Mon para la reforma tributaria en España, un constante freno

76 El artículo 15 de la Ley de 17 de agosto de 1860 determinaba: *“Las Secciones serán seis, correspondiendo a cada una de ellas el número de letrados que sigue: A la de Estado y Gracia y Justicia, tres. A la de Guerra y Marina, uno. A la de Hacienda uno. A la de Gobernación y Fomento, dos. A la de Ultramar, uno. En la de lo contencioso todos serán letrados. En la Sección de Ultramar habrá siempre dos Consejeros que hayan servido en aquellas posesiones”*.

77 Artículo 16 en relación a los artículos 9, 2, 3 y 4 a 7, respectivamente, de la Ley de 17 de agosto de 1860.

78 Parece, pues, que frente al Consejo de Estado gaditano donde la remoción de sus miembros requería causa justificada ante el Tribunal Supremo, en la Ley de 17 de agosto de 1860 cabía remoción por el Rey a propuesta del Consejo de Ministros. En este sentido, el artículo 2 de la Ley de 1860 establecía que el Consejo de Estado se compondría de los Ministros de la Corona, de un Presidente y 31 Consejeros. Igualmente, su artículo 5, determinaba: *“Veinticuatro nombramientos de Consejeros habrán de recaer en personas que estén o hayan estado comprendidas en una de las siguientes clases: Presidente de alguno de los Cuerpos Colegisladores, Ministro de la Corona, Arzobispo u Obispo, Capitán General de Ejército o Armada, Vice-presidente del Consejo Real, Embajador, Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, del de Guerra y Marina o del de Cuentas.”* Igualmente, el artículo 6 de la mencionada Ley añadía: *“También podrán ser nombrados Consejeros, en las veinticuatro plazas a que se refiere el artículo anterior; los que hayan ejercido durante dos años en propiedad alguno de los empleos o cargos siguientes: Teniente General del Ejército o Armada, Consejero Real ordinario o de Estado, Ministro o Fiscal de alguno de los Tribunales expresados en el artículo anterior; Ministro plenipotenciario con misión a una corte extranjera, Fiscal del Consejo de Estado o del antiguo Real, Auditor de número o Fiscal del Tribunal de la Rota, Decano, Ministro o Fiscal del Tribunal de las Órdenes militares, Regente de la Audiencia de la Habana, Ministro o Fiscal del Tribunal Supremo contencioso-administrativo.* Finalmente el artículo 7 de la norma que nos ocupa establecía: *“Ocho plazas de Consejeros de Estado podrán proveerse en personas que, aun cuando no se hallen comprendidas en las clases de empleos o cargos enumerados en los artículos anteriores, se hayan distinguido notablemente por su capacidad y servicios”*.

contra la arbitrariedad, desbarajuste o codicia frente al Patrimonio y presupuesto nacional, frenando las consecuencias de la desamortización de 1855, y la tendencia a conceder gubernativamente créditos ilimitados, comprometiendo el equilibrio presupuestario.

Con la Revolución de 1868, por Decreto de 13 de octubre de 1868, se completó la “unificación de fueros”, suprimiéndose, mediante el mencionado Decreto, las facultades contencioso-administrativas que ejercían el Consejo de Estado y los Consejos provinciales<sup>79</sup>, que fue trasladada al Tribunal Supremo y a las Audiencias (éstas últimas respecto de asuntos pendientes en los Consejos provinciales, los cuales también se suprimían), aunque manteniendo la casi totalidad de las normas procesales del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado sería recogido por la Constitución española promulgada el 6 de julio de 1869<sup>80</sup> que establecía la referencia de la presidencia del mencionado Consejo como uno de los requisitos que daban acceso a la condición de senador<sup>81</sup>, al tiempo que le otorgó competencias importantes en materia judicial, como la propuesta de nombramiento al Rey de jueces y magistrados<sup>82</sup>, consulta para el nombramiento de magistrados del cuarto turno, deposición y traslado de jueces<sup>83</sup> y ascensos<sup>84</sup>. Su composición era mixta, entre libre y por categorías, con representación de la iglesia, el ejército y la marina, la diplomacia, la magistratura, el fisco, la cultura oficial y

79 Que habían sido establecidas mediante Ley de 19 de octubre de 1860, regulando la organización y procedimientos de la Sala Contenciosa del Consejo de Estado.

80 La normativa relativa al Consejo de Estado tras la Ley de 19 de octubre de 1860 no resulta especialmente relevante, sobresaliendo, únicamente, el Reglamento Interior del Consejo de Estado, de 4 de febrero de 1865, en cuanto organización y funcionamiento.

81 El artículo 62 de la Constitución de la Monarquía Española de 1 de junio de 1869 venía a establecer: *“Para ser elegido senador se necesita: [...]4. Reunir alguna de las siguientes condiciones: [...] 8. Consejero de Estado.”*

82 El artículo 94 de la Constitución de 1869 establecía: *“El Rey nombra a los magistrados y jueces a propuesta de Consejo de Estado y con arreglo a la ley orgánica de Tribunales. El ingreso en la carrera judicial será por oposición. Sin embargo, el rey podrá nombrar hasta la cuarta parte de magistrados de las Audiencias y del Tribunal Supremo sin sujeción a lo dispuesto en el párrafo anterior, ni a las reglas generales de la ley orgánica de los tribunales; pero siempre con audiencia del Consejo de Estado y dentro de las categorías que para estos establezca la referida ley.”*

83 El artículo 95 de la Constitución de referencia señalaba: *“Los magistrados y jueces no podrán ser depuestos sino por sentencia ejecutoria o por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, previa consulta del Consejo de Estado, y a tenor de lo que se disponga en la mencionada ley orgánica. Tampoco podrán ser trasladados sino por Real Decreto expedido con los mismos trámites; pero podrán ser suspendidos por auto de Tribunal competente.”*

84 El artículo 97 de la Constitución de 1869 establecía: *“Los ascensos en la carrera judicial se harán a consulta del Consejo de Estado.”*

académica, los intereses ultramarinos y los elementos del Consejo<sup>85</sup>.

El proyecto de Constitución federal de la República Española de 17 de julio 1873 no recoge alusión alguna al Consejo de Estado, si bien este es reorganizado por Decreto de 26 de noviembre de 1873<sup>86</sup>, al que le siguió un Decreto de 31 de enero de 1874 por el que se le atribuían las funciones reconocidas a favor del Tribunal Supremo por el artículo 2 del Decreto de 27 de agosto de 1873, relativas al nombramiento de personal judicial en Ultramar.

### ***III. El Consejo de Estado en la Restauración (1874-1931)***

El Consejo de Estado sería disuelto por Decreto de 1 de junio de 1874, tras el golpe del general Pavía, y reorganizado sobre las pautas de la Ley de 1860 y el Decreto de 13 de octubre de 1868, de forma que la justicia administrativa volvía a permanecer en la jurisdicción ordinaria.

Con la Restauración, el Consejo de Estado ganó estabilidad administrativa aunque perdió los últimos restos de su papel gubernativo, reduciéndose el tono de sus consultas hasta llegar a comienzos del siglo XX a transformarse en un negociado de ciertos expedientes. En 1875 se restableció la Sección de lo Contencioso<sup>87</sup>, si bien mediante la Ley de Santamaría de Paredes, de 13 de septiembre de 1888<sup>88</sup>, se separó definitivamente dicha Sección del Consejo, creándose un Tribunal

85 Véase BALBÍN DE UNQUERA, A., *El Consejo de Estado y la República*, Madrid, 1873.

86 Poca relevancia tiene la normativa previa a la reorganización del Consejo en 1873, destacando el Real Decreto de 12 de octubre de 1870, por el que se suprime la única sección de Ultramar, que pasaría a integrarse con la Hacienda, resultando una reorganización de cuatro nuevas secciones del Consejo: de Estado y Gracia y Justicia, de Guerra y Marina, de Hacienda y Ultramar, y de Gobernación y Fomento.

87 Mediante Decreto de 20 de enero de 1875.

88 Su artículo 8 establecía: “*La jurisdicción contencioso-administrativa será ejercida en nombre del Rey, y por delegación suya, por el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, que formará parte del Consejo de Estado, y por Tribunales provinciales*”, al mismo tiempo, la mencionada Ley regulaba el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo y sus auxiliares así como el régimen jurídico del Ministerio Fiscal. Dicha Ley fue desarrollada, después, por Real Decreto de 25 de diciembre de 1890. Para GARCIA DE ENTE-RRÍA, E. Dicha Ley supone el comienzo de la etapa actual de lo contencioso-administrativo. Para RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. “Su importancia histórica consiste en haber procurado la armonía entre los criterios hasta entonces antagónicos e irreductibles de los partidarios de los sistemas de jurisdicción retenida y los de la delegada, de los defensores del sistema administrativo y los del sistema judicialista”, en *Ley Orgánica del Consejo de Estado*, o.c., pág. 23. Para VALERO TORRIJOS, dicha Ley constituye un hito de gran trascendencia pues atribuye funciones judiciales a un tribunal específicamente constituido al efecto en el seno del Consejo de Estado, requiriendo una cierta especialización profesional al exigir que todos los integrantes del mismo tengan la condición de letrado. En *Los órganos colegiados...*, o.c., pág. 234.

especial, que pertenecía a dicho Consejo. A partir de entonces, el Consejo se redujo a lo meramente consultivo. A través del sistema mixto instaurado por dicha Ley, los tribunales contenciosos se componían de personal procedente de la Administración y de la jurisdicción. Por lo demás, la composición del Consejo de Estado en el período que nos ocupa era por categorías, con representación de directores generales y altos funcionarios. Sus Secciones terminaron por reducirse a cuatro, sin contar la Contencioso-Administrativa<sup>89</sup>.

La Constitución de la Monarquía Española de 30 de junio de 1876 sólo recoge superficialmente la Institución del Consejo de Estado, aludiendo a la condición de senador por derecho propio de su presidente y nombramiento real o elección popular para ser senador en caso de Consejeros de Estado<sup>90</sup>.

Aún a finales del siglo XIX, se aprobó un nuevo reglamento de régimen interior del Consejo de Estado<sup>91</sup>, aunque para entonces dicha institución era considerada, con carácter general, inútil y nociva, proponiéndose una reforma que, aunque aprobada por Ley de Presupuestos de 1893, tardó en acometerse, quedando reducido a una triple actividad, en cuanto a las sesiones plenarias de sus consejeros con los ministros del Tribunal, las sesiones de la comisión de Residencia, Guerra y Marina y las sesiones de un pleno restringido, sin ministros del Tribunal<sup>92</sup>.

Además, en 1899 se suprime la plaza de los Consejeros de las Secciones de Estado y Gracia y Justicia, Hacienda y Ultramar, y Gobernación y Fomento, reduciéndose la composición a su Presidente y los Presidentes de las tres secciones mencionadas. La adscripción del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo al

89 Mediante Real Decreto de 13 de septiembre de 1888, diferenciando Estado y Gracia y Justicia, Guerra y Marina, Hacienda y Ultramar, y Gobernación y Fomento.

90 El artículo 21 de la Constitución de referencia establecía: “*son senadores por derecho propio: ... El presidente del Consejo de Estado, después de dos años de servicio*”, igualmente su artículo 22.8 venía a prescribir que “*Sólo podrán ser senadores por nombramiento del Rey o por elección de las corporaciones del Estado y mayores contribuyentes, los españoles que pertenezcan o hayan pertenecido a una de las siguientes clases: [...] 8. Consejeros de Estado, Fiscal del mismo Cuerpo y ministros y fiscales del Tribunal Supremo y del de Cuentas del reino, consejeros del Supremo de la Guerra y de la Armada, y Decano del Tribunal de las órdenes militares, después de dos años de ejercicio.*”

91 Mediante Real Decreto de 28 de junio de 1891.

92 En realidad, la reforma comenzó con la Ley de 30 de junio de 1892, de reorganización de servicios, a la que le siguieron el Real Decreto de 28 de julio de 1892, de reorganización del Consejo; el Real Decreto de 28 de julio de 1892, de supresión de personal de lo Contencioso; la Ley de Presupuestos de 30 de junio de 1893; la Ley de 30 de junio de 1895, de reorganización de las plantillas de oficiales; y el Real Decreto de 3 de agosto de 1895, que regulaba la plantilla del cuerpo de oficiales.

Consejo de Estado se mantuvo<sup>93</sup>.

Pero la auténtica novedad en la organización del Consejo de Estado se llevó a cabo poco después, mediante Ley de 5 abril de 1904, de nueva organización del Consejo de Estado, cuyo artículo primero define la institución consultiva como “Cuerpo supremo consultivo del Gobierno en los asuntos de Gobernación y Administración”<sup>94</sup>, reduciendo su volumen, según su artículo 2, mediante una composición por categorías, con todos los ministros de la Corona en ejercicio, un presidente, ocho consejeros ex ministros de la Corona y cuatro consejeros permanentes<sup>95</sup>, nombrados todos por el Rey.

Para Jordana de Pozas, la Comisión Permanente se caracterizaba por una composición fundamentalmente técnica frente a la mayoritariamente política del Pleno<sup>96</sup>. Al mismo tiempo, se preveía la inamovilidad de los Consejeros<sup>97</sup>, que había sido abandonada anteriormente, se establecen las incompatibilidades, con todo empleo público o particular y con el ejercicio de toda profesión, siendo, sin

93 RUIZ MIGUEL, C., *o.c.*, pág. 43.

94 Al mismo tiempo, dicho artículo añadía “*Precede a todos los demás Cuerpos del Estado, después del Consejo de Ministros, y es impersonal su tratamiento*”. La mencionada Ley se componía de 30 artículos y 10 más adicionales sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, y fue acompañada de un Real Decreto de 8 de mayo de 1904, que aprobaba un Reglamento provisional de Régimen Interior del Consejo de Estado, con 148 artículos y dos Disposiciones Transitorias, y que fue, además, reproducido, posteriormente, mediante Real Decreto de 10 de enero de 1906, este ya con carácter definitivo, sobre Reglamento para el Régimen Interior del Consejo de Estado.

95 Denominados consejeros permanentes, cuya condición venía recogida en el artículo 6 de la Ley de 1904, que establecía: “*Los cuatro consejeros permanentes serán siempre personas que estén o hayan estado comprendidas en las categorías siguientes: 1. Haber desempeñado alguno de los cargos expresados en el Artículo 4º precedente (categorías para la designación de Presidente, casi idénticas, salvo el supuesto de arzobispos u obispos, a la más arriba transcritas de los artículos 5 y 6 de la Ley de 1860). 2. Haber desempeñado o ejercicio en propiedad, durante dos años por lo menos, los empleos o cargos siguientes: 1. Consejero de Estado o fiscal del mismo Alto Cuerpo. 2. Magistrado o Fiscal del Tribunal Supremo. 3. Consejero o fiscal del Consejo Supremo de Guerra y Marina. 4. Ministro o fiscal del Tribunal de Cuentas. 5. Ministro o fiscal del Tribunal contencioso-administrativo. 6. Presidente de la Audiencia territorial de Madrid. También podrán ser nombrados los que hayan servido de secretario general del Consejo de Estado y los jefes superiores de Administración, siempre que hayan desempeñado tales empleos durante cuatro años, o dos con veinte años además de servicios reconocidos en la Administración del estado. Igualmente podrán serlo los oficiales letrados del Consejo de Estado que tengan la categoría de jefes de Administración de primera clase y cuenten con veinticinco años de servicios efectivos como tales oficiales letrados. Tres, por lo menos, de los consejeros permanentes tendrán que ser letrados*”.

96 RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. *Ley Orgánica del Consejo de Estado...*, *o.c.*, pág.26.

97 En el artículo 7 de la Ley de 1904, se venía a disponer: “*Los Consejeros de la Comisión permanente sólo podrán ser separados de sus cargos por causa grave justificada, oyendo al interesado y al Consejo de Estado en pleno, y por acuerdo del Consejo de Ministros. El real decreto de suspensión será refrendado por el presidente jefe del Gobierno.*”

embargo, compatibles con los de senador del Reino o diputado a Cortes, así como el *dictamen de idoneidad* que suspendía la toma de posesión del nombrado.<sup>98</sup>

De otro lado, se disminuye y selecciona rigurosamente los asuntos de su competencia, simplificando su procedimiento, reduciendo las relaciones Consejo-Administración a la facultad ministerial de asistir a plenos. Igualmente, se trasladó la jurisdicción del antiguo Tribunal de lo Contencioso-Administrativo a una Sala especial del Tribunal Supremo, acabando con el sistema de justicia administrativa delegada anteriormente vigente<sup>99</sup>, momento a partir del cual algunos autores han destacado el inicio de la decadencia del Consejo de Estado español<sup>100</sup>.

Funcionaba en Pleno, encargado de inteligencia y cumplimiento de tratados y concordatos, ratificación de los tratados de Comercio, navegación y presas, conflictos internacionales, suspensión de la ley del Jurado y de aquellas que entendiera el Gobierno necesario adoptar, y en Comisión Permanente, que era oída sobre disposiciones generales en materia de autorización legislativa y reglamentaciones generales de leyes, salvo en caso de urgencia que permitiera la publicación provisional y disposiciones fiscales o cumplimiento de presupuestos. Igualmente, en materia de créditos extraordinarios, suplementos y anticipaciones de fondos<sup>101</sup>.

98 El artículo 8 de la Ley de 1904 establecía: *“El cargo de consejero permanente será incompatible con todo empleo público o particular, y con el ejercicio de toda profesión; únicamente será compatible con los de senador del Reino o diputado a Cortes. Su nombramiento se hará por real decreto acordado en Consejo de ministros y refrendado por su presidente. En él se expresarán necesariamente las condiciones que den capacidad al elegido para ser consejero. El Consejo, antes de dar posesión al nombrado, examinará si su nombramiento se halla conforme con las disposiciones de esta ley, y si esto ofreciese alguna duda, la elevará a la Presidencia del Consejo de ministros, suspendiendo la posesión hasta que se resuelva en Consejo de ministros, por decisión que se publicará en la Gaceta de Madrid”*.

99 Con ello, el Consejo de Estado español se aleja del sistema francés para aproximarse al modelo alemán de administración consultiva, tal y como ha sido expuesto por PAREJO ALFONSO, L. *“La Función Consultiva en Europa: los Consejos de Estado francés e italiano”*, *Documentos Administrativos*, núm. 226 (1991), pág. 34. Además, la presencia de ministros en su seno, ya es casi simbólica, únicamente en las sesiones.

100 PARADA VÁZQUEZ, *o.c.*, pág. 119.

101 Las secciones pasaron a configurarse con carácter interno como órganos de preparación y estudio de los dictámenes pero sin formar la voluntad del Consejo. El Reglamento de régimen interior del Consejo, aprobado mediante Real Orden de 10 de enero de 1906, precedido de un Reglamento provisional de 8 de mayo de 1904 e inspirado en los anteriores, es más completo que éstos, con 145 artículos y dos Disposiciones Transitorias, y una Adicional, que para RODRÍGUEZ ZAPATA, J. supone una exposición coherente del Derecho interno del Alto Cuerpo que ha inspirado los Reglamentos posteriores. En *Ley Orgánica del Consejo de Estado... o.c.*, pág.28.

Con la nueva organización del Consejo de Estado, hubo de aprobarse el Real Decreto de creación de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que con carácter definitivo asumió el conocimiento de los litigios en materia contencioso-administrativa<sup>102</sup>.

Fue la Ley de 1922<sup>103</sup>, la que vino a ampliar las competencias del Consejo de Estado al exigir dictamen del mencionado Consejo para la creación o modificación de servicios (aunque no se respetó), asuntos del Real Patronato y regio pase, competencias, conflictos de jurisdicción y atribuciones y abuso de poder, mercedes, grandezas y honores, indultos, interpretación y rescisión de contratos, luego ampliado a concesiones, y revisión de precios por fuerza mayor, fundamentalmente. En 1924, se acuerda su composición por categorías, con representación de la iglesia, el ejército y la marina, ex ministros, diplomacia, magistratura, nobleza, fisco, la cultura oficial y académica y los propios miembros del Consejo<sup>104</sup>.

Durante la Dictadura de Primo de Rivera, el Consejo de Estado viró a un modelo de órgano consultivo de carácter representativo, en el que mantuvo sus funciones de la Ley de 1904, y si bien se amplió la composición del Consejo, se pensó en crear otras instituciones, como la Asamblea Nacional Consultiva, en

102 Mediante Real Decreto de 8 de mayo de 1904, cuyo artículo 1 estableció: *“A los veinte días de promulgada la ley sobre organización del Consejo de Estado, con la denominación de Sala de lo Contencioso-administrativo, que ejercerá la jurisdicción de este orden en las dos instancias que atribuyó al Tribunal de lo Contencioso la ley de 13 de septiembre de 1888, reformada en 22 de junio de 1894, previo el nombramiento y posesión del presidente de Sala y magistrado del Tribunal Supremo que deban formarla”*.

103 Ley de 1 abril de 1922. De otro lado, la normativa comprendida entre 1906 y 1922 carece de interés científico para el estudio que nos proponemos, pues únicamente se refiere a la regulación de retribuciones, dietas y cesantías de los miembros del Consejo, así como a alguna modificación menor del Reglamento de funcionamiento del Consejo de Estado, como el Real Decreto de 8 de agosto de 1916, en cuanto modifica el artículo 38 de dicho Reglamento relativo a la composición de los Tribunales de oposiciones a la institución consultiva.

104 Mediante Ley Orgánica del Consejo de Estado, Texto Refundido de 24 de octubre de 1924, cuyo artículo segundo estableció: *“El Consejo de Estado se compondrá: de los miembros del Gobierno, un presidente, ocho ex ministros, designados con arreglo al artículo 5º de esta ley; el jefe del Estado Mayor Central del Ejército, el jefe del Estado Mayor de la Armada, el patriarca de las Indias, un individuo de la Diputación de la Grandeza que ella designe, un consejero de cada uno de los Consejos de Instrucción Pública, Sanidad, Superior de Fomento y dos del Trabajo, correspondientes al elemento patronal y al obrero, que sus respectivos presidentes designen; un miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, del mismo modo propuesto; el presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, el decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Central, y cuatro consejeros nombrados por el Rey, con sujeción a las prescripciones de la ley”*.

cuyo seno se ideó el “Consejo del Reino” que en la práctica reducía al Consejo de Estado a una asesoría más<sup>105</sup>.

En la última etapa de la Dictadura de Primo de Rivera se presentó ante la Asamblea Nacional por su Sección Primera, el Proyecto de Constitución de la Monarquía Española de 1929, que fue publicado el 6 de julio de 1929, cuyo artículo 44.4 hacía referencia a la condición de miembro del Consejo del Reino, por derecho propio, por parte del Presidente del Consejo de Estado<sup>106</sup>.

En los últimos retazos de esta etapa se aprueba un texto refundido de la Ley Orgánica del Consejo de Estado<sup>107</sup> y su Reglamento, de 21 de junio de 1929<sup>108</sup>, que vinieron a recopilar la dispersa normativa que regía hasta el momento.

#### ***IV. El Consejo de Estado en la Segunda República (1931-1939)***

El Consejo de Estado sería considerado por la II República como la encarnación administrativa de las llamadas “fuerzas tradicionales” del Estado monárquico, esto es, el ejército, la iglesia, ex ministros de la Corona o altos cargos de confianza Real, entre otros, de forma que, inmediatamente después de su proclamación mediante Decreto de 22 de abril de 1931, se acordó la disolución del Consejo de Estado, si bien ello no significó su desaparición. El Pleno quedaría suprimido y la Comisión Permanente se reorganizaba para servir de freno y dictamen del gobierno provisional, buscador de las “máximas garantías de fiscalización y acierto en su gestión administrativa” conforme el Preámbulo del citado Decreto<sup>109</sup>.

105 Véase SANTAMARÍA PAREDES, V. *Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, Imprenta Española, 1914, págs. 151 y ss.

106 El mencionado Proyecto regulaba, en este sentido, un “Consejo del Reino”, con importantísimas funciones, para el asesoramiento del Poder moderador en el ejercicio de sus prerrogativas, con facultades gubernativas, consultivas, de intervención legislativa, y de decisión en justicia constitucional y con jurisdicción delegada por el Rey.

107 Mediante Real Decreto de 21 de junio de 1929 que venía a regular la composición de dicho Consejo, en cuanto a sus miembros y retribuciones, así como su constitución, para el despacho de los asuntos que le encomendaba las normas, en Pleno, Secciones del Pleno y en Comisión Permanente. Con un total de 29 artículos y un artículo adicional derogatorio.

108 Dicho Reglamento, aprobado mediante Real Decreto de 21 de junio de 1929, denominado “Reglamento para el Régimen Interior del Consejo de Estado”, se componía de 146 artículos que regulaban detalladamente el estatuto de cada uno de sus miembros (presidente, consejeros del pleno, consejeros permanentes, secretario general, oficiales letrados del Consejo, correcciones disciplinarias, funcionamiento del Consejo y consultas al mismo, reproduciendo en cuanto a la asistencia a sus miembros, ámbito disciplinario, composición de la Comisión Permanente y Secciones, deliberación y vacaciones, las disposiciones del Reglamento de dicho Consejo de 24 de octubre de 1924.

109 El mencionado Preámbulo, correspondiente al Decreto del Gobierno Provisional de la República,

La Constitución republicana de 1931 silenció cualquier alusión directa, en cuanto a su denominación, respecto del Consejo de Estado<sup>110</sup>, por considerar dicha institución “incompatible con el espíritu democrático” si bien recogió en su texto la existencia de un “Cuerpo consultor supremo de la República en asuntos de gobierno y administración”, remitiendo su regulación a una ley especial que nunca llegó a aprobarse<sup>111</sup>.

de 22 de abril de 1931, sobre Reorganización del Consejo de Estado, justificaba la desaparición del Pleno del mencionado Consejo de la siguiente forma: “*La legislación orgánica del Consejo de Estado define este Alto Cuerpo Consultivo como encargado de asesorar al Poder público en los asuntos de Gobierno y Administración. A esta diferenciación clara y fundamental de cometido venía a corresponder, aunque no siempre exactamente, el lindero de facultades o casos de intervención y consulta entre el Consejo pleno y la Comisión Permanente, representando el primero un reflejo del criterio político frecuentemente renovado, y la segunda, una tradición de estudio, experiencia y continuidad de criterio, cuyo asiento venía siendo el cuerpo de Oficiales letrados del Consejo. Aún dentro de las excepcionales circunstancias presentes, y quizá con más razón para ella, la diferencia de cometido y organización extiende sus consecuencias y determina el criterio inspirador del presente decreto. La República necesita una acción de Gobierno expedita, rápida, libre, dictada por el sentido democrático que la alienta, y por ello la estorbaría en la eficacia de su acción la rémora de un Consejo pleno, supervivencia inevitable del régimen caído. En cambio, el Gobierno provisional, que busca las máximas garantías de fiscalización y acierto para la gestión administrativa, no debe ni quiere prescindir del freno y dictamen que representa la Comisión Permanente pero esta, a su vez, para garantizar la libertad de juicio e inspirar seguridad de acierto al régimen establecido y a la opinión que lo sostiene, no podrá ser en modo alguno la establecida por la Dictadura, creación de ella e indudablemente identificada con las normas que vinieron dictándose y ya comprendidas sobre la legalidad de los preceptos arbitrarios que han de derogarse o anularse y participe de responsabilidades consultivas en la gestión que habrán de revisar los distintos Departamentos ministeriales.*” En consecuencia con ello, el artículo 1 del Decreto que nos ocupa, establecía: “*Queda disuelto el actual Consejo de Estado, tanto en el Pleno como en su Comisión Permanente, con supresión del primero y reorganización de la segunda. Ésta podrá ser consultada en los asuntos que la ley orgánica del Consejo encomendaba al Pleno.*”

110 El artículo 93 de la Constitución de la República Española, de 9 de diciembre de 1931, establecía que “*Una ley especial regulará la creación y el funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes. Entre estos organismos figurará un Cuerpo consultor supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración, cuya composición, atribuciones y funcionamiento serán regulados por dicha ley*”. Para CORDERO TORRES, en palabras de JIMÉNEZ DE ASÚA, es evidente que el Cuerpo Supremo consultivo de la República al que se refiere el artículo transcrito era el Consejo de Estado aunque no se nombrara directamente por la “enconada” oposición de los radical-socialistas, reforzados por Albornoz. Sin embargo, para VALERO TORRIJOS, J. no es posible dicha identificación a la vista de la previsión contenida en la Disposición Transitoria Primera de la Ley de 14 de junio de 1933, del Tribunal de Garantías Constitucionales que, al referirse a su composición, incluye entre sus miembros al presidente del Consejo de Estado con carácter transitorio en tanto no se constituya el organismo previsto en el artículo 93 de la Constitución, de forma que la mencionada Constitución sí que aludía expresamente al Consejo de Estado. A ello dicho autor añade que el proceso de elaboración del mencionado artículo resultó bastante discutido, ya que concitaron posturas contradictorias en torno a la función de los Consejos en el contexto del modelo de Estado previsto, pues en un primer momento se preveía la existencia de Consejos, a regular por ley, que finalmente se plasmó en una regulación general ante los temores de formación de núcleos permanentes de influencia centrados en el saber especializado pero carentes de legitimación democrática. En *Los órganos colegiados...o.c.*, pág. 230.

111 De los tres proyectos de artículos constitucionales elaborados por Castrillo, Ruíz Funes-Ríos y

El texto que fue presentado para su aprobación, en desarrollo del artículo 93.2 de la Constitución republicana de 1931<sup>112</sup>, contenía las funciones que habría de desempeñar la institución consultiva que nos ocupa y que, por los acontecimientos posteriores a la proclamación del gobierno republicano, por todos conocidos, nunca llegaron a aprobarse<sup>113</sup>.

Durante la Segunda República española, la composición de la Comisión Permanente del Consejo de Estado era libre<sup>114</sup>. La consulta, por lo demás, pasó a ser potestativa en los asuntos antes atribuidos al Pleno y su competencia fue mermando

Blanco, para la Constitución de referencia, ninguno se llegó a plasmar en su integridad, el resultado, más bien, fue la mínima regulación posible, en remisión a una normativa que nunca llegó a aprobarse. En este sentido, fue el artículo 93.2 de la Constitución de la República Española, de 9 de diciembre de 1931, el que regulaba bajo el Título VI “Del Gobierno”, una institución consultiva como la de nuestros días, según hemos visto. Igualmente, el mencionado texto constitucional se refería a dicho alto Cuerpo Consultivo en el artículo 122.2, por cuanto su presidente componía el Tribunal de Garantías Constitucionales. El mencionado artículo disponía “*Compondrán este Tribunal: [...] 2. El presidente del alto Cuerpo Consultivo de la República a que se refiere el artículo 93.*”

112 A partir de las discusiones constitucionales, Abad Conde redactó un Anteproyecto de Ley bajo la denominación de “Consejo Supremo de la República” porque se permitió en tales debates que conservase el nombre en la normativa de desarrollo, y no en la Constitución. Dicho Consejo asumía el control jurídico de la Administración, su fiscalización política y la coordinación del Derecho, garantizándose su independencia frente al gobierno y a cualquiera de los órganos supremos de la Administración. En este sentido, afirma RODRÍGUEZ-ZAPATA, siguiendo a Alcalá-Zamora, que de no haber imperado la pasión sobre la serenidad justiciera, nuestra segunda república hubiera ofrecido, con dicha regulación, un modelo para otros ordenamientos europeos, similar a su Tribunal de Garantías Constitucionales, a la introducción del Estado integral o adopción del Derecho Internacional por el Derecho interno. En RODRÍGUEZ-ZAPATA, *o.c.*, pág. 32.

113 Tales funciones se clasificaban en consultivas constitucionales (interpretación de la Constitución, inconstitucionalidad del artículo 31.5 de la Ley del Tribunal de Garantías constitucionales, promulgación de decretos-leyes y resoluciones graves gubernamentales, salvo suspensión de garantías, ratificación e interpretación de tratados, conflictos internacionales), consultivas de fiscalización administrativa (conflictos de jurisdicción, contratos administrativos superiores a 500.000 pesetas, nulidad de contratos administrativos, concesiones con monopolio, créditos extraordinarios o suplementarios o compromisos de créditos, reformas de plantillas, devengos, pagas y modificación de funcionarios o traslados forzosos, responsabilidad del Estado, creación, modificación o supresión de servicios), consultivas potestativas (petición del Gobierno en asuntos de alto interés o conveniencia en cuanto a resoluciones a adoptar entre el Estado y regiones autónomas y provincias concertadas, honores, recompensas, amnistía), preparación legislativa (anteproyectos o proposiciones de ley, códigos, estatutos y leyes generales u orgánicas), iniciativas (en materia de disposiciones y leyes, en forma de moción o anteproyecto, a las Cortes, Jefe de Estado o al Gobierno), Fiscalización administrativa (función fiscalizadora, control del cumplimiento de la legalidad, con facultad de elevar propuestas de sanción, debiendo dirigirse al gobierno y en caso de silencio en un mes a las Cortes), así como el retorno de la competencia en el ámbito de lo contencioso.

114 La Orden del Gobierno provisional de la República, de 27 de abril de 1931, vino a eliminar el dictamen de aptitud de la Comisión Permanente, exigido hasta entonces para ser miembro del Consejo de Estado, sustituyendo, igualmente, y entre otras cosas, la promesa por el juramento que se venía exigiendo en la toma de posesión de sus miembros.

hasta la supresión de títulos nobiliarios, tribunales de honor y en materia de indultos, si bien paulatinamente fue recuperando su prestigio a medida que la seriedad de sus dictámenes le hacían acreedor de la consideración ganada muchos años atrás.

Durante la Guerra Civil el funcionamiento del Consejo se paralizó, si bien en la zona republicana siguió existiendo, aunque sólo formalmente<sup>115</sup>.

#### ***V. El Consejo de Estado durante la Dictadura del General Franco (1939-1975)***

Terminada la Guerra Civil, mediante Ley de 10 de febrero de 1940<sup>116</sup> se restablece el Consejo de Estado, que eliminaba de su definición su carácter supremo, reduciéndose a una especie de Comisión Permanente, en Consejo único, con un presidente, seis consejeros y el secretario general, pudiendo dirigir consulta facultativa los ministros y, de manera ampliada respecto a la anterior regulación, el Jefe del Estado<sup>117</sup>.

En cuanto a sus competencias, se moderaron, destacando la competencia del Pleno en conflictos internacionales, ratificación de convenios, interpretación y cumplimiento de tratados y concordatos, y la competencia de la Comisión Permanente en disposiciones de interés general, concesión de créditos extraordinarios o suplementarios, relaciones con la iglesia, cuestiones de competencia, conflictos de jurisdicción, atribuciones, interpretación y rescisión

115 De las pocas referencias que existen respecto de la legislación aprobada en relación al Consejo de Estado, durante tan lamentable período de nuestra reciente historia, podemos destacar, únicamente, la Orden de 20 de septiembre de 1937, que permitía el nombramiento de opositores propuestos, con anterioridad a 18 de julio de 1936, por el correspondiente Tribunal de oposiciones, para ocupar plaza de letrado del Consejo de Estado, siempre que acreditaran antes de tomar posesión de sus cargos su adhesión al Alzamiento nacional.

116 Poco antes, mediante Decreto de 7 de septiembre de 1939, se constituía el Consejo Nacional respecto al cual se establecía la condición de miembro del mismo, por derecho propio, del Presidente del Consejo de Estado.

117 Tal vez, señala PÉREZ-TENESSA, para adaptarse a la entonces nueva configuración de la Jefatura de Estado como órgano de gobierno y no como mero poder moderador. En "*Perspectivas del Consejo de Estado*", *Revista Española de Documentación Administrativa*, núm. 22, (1979), pág. 339. Por lo demás, el artículo 1 de la Ley de 10 de febrero de 1940, establecía: "*Se restablece el funcionamiento del Consejo de Estado como Cuerpo Consultivo del Gobierno en los asuntos del Gobierno y Administración.*" Igualmente, el artículo 3 de la mencionada Ley venía a señalar: "*El presidente, con los consejeros y el secretario general, constituirán el Consejo de Estado, con la misión de emitir dictamen en los asuntos que el Gobierno acuerde someter a su consulta. Ínterin no se lleve a efecto la nueva ordenación de las leyes básicas del Estado será discrecional, en todo caso, para el Gobierno la audiencia del Consejo de Estado. Podrán acordar la consulta al Consejo el Jefe del Estado y los ministros titulares de todos los Departamentos.*"

de contratos, mercedes, gracias, honores, privilegios, recursos contra acuerdos del Consejo de ministros con audiencia del interesado o indultos colectivos.

Fue la Ley Orgánica de 25 de noviembre de 1944<sup>118</sup> la que vino a devolver al Consejo de Estado su carácter de supremo, al definirlo como el supremo cuerpo consultivo en asuntos de gobierno y administración, añadiendo que dicho órgano precedía a todos los demás cuerpos del Estado, después del Gobierno, y que su tratamiento era impersonal<sup>119</sup>. No obstante, dicha institución perdió poco después, en la práctica, el carácter de supremo con la creación del Consejo del Reino<sup>120</sup>,

118 Dos años antes, mediante Ley de 17 de julio de 1942, se constituían las Cortes franquistas, cuyo artículo segundo determinaba la condición de procurador nato del Presidente del Consejo de Estado. Igualmente, el artículo 12 de la Ley Orgánica de 25 de noviembre de 1944, establecía que “*son competencia de las Cortes las demás disposiciones... porque así se dictaren por una Comisión compuesta por... el presidente del Consejo de Estado.*” De otro lado, la Ley Orgánica de 25 de noviembre de 1944 fue desarrollada por Reglamento orgánico de 13 de abril de 1945.

119 El artículo 1 de la Ley de 25 de noviembre de 1944 así lo establecía literalmente.

120 Al constituirse España como Reino, por Ley de 26 de julio de 1947, se creó un Consejo del Reino, configurado como el Cuerpo Consultivo de la Jefatura del Estado para asistir a ésta en todos aquellos asuntos y resoluciones trascendentales de su exclusiva competencia, con lo que el Consejo de Estado, sin merma alguna de sus atribuciones, quedó reducido de hecho a un órgano consultivo del Gobierno, al igual que se configuró en la Ley de 1904, perdiendo un puesto en el orden de precedencia. No obstante, el propio presidente del Consejo de Estado era miembro del Consejo del Reino. La naturaleza de dicho Consejo era inter-orgánica pues en él confluían las relaciones entre Rey, Gobierno y Cortes, reflejando la transitoriedad del sistema franquista al tiempo que parecía el órgano llamado a propiciar la articulación del equilibrio entre Rey y Cortes. Para Fernández-Carvajal y Medina Muñoz, según refiere DE ESTEBAN J. y otros en la obra *Desarrollo político y Constitución Española*, Madrid, Ariel, 1973, págs. 107-109, era un órgano representante de las Cortes, a lo que se unía, desde el punto de vista formal, el elevado grado de independencia de dicho Consejo frente a la Jefatura del Estado y el Gobierno. Con el Consejo del Reino, comenzó el proceso de “desnutrición”, en palabras de Miguel Herrero, o adelgazamiento de competencias, de la Jefatura del Estado, propio de la última etapa de régimen franquista, cuyas atribuciones se extendieron también a las Cortes, al Gobierno y a la propia Justicia. Tales competencias, recogidas en los artículos 17 a 20 de la Ley Orgánica del Consejo del Reino, exigían la emisión de dictamen, o acuerdo favorable, según los casos, en ámbitos tales como la asistencia preceptiva al Jefe del Estado en materias relativas a la emisión de dictamen con anterioridad a la adopción de medidas excepcionales, solicitud de autorización a las Cortes para declarar la guerra o acordar la paz, o relevo de cargos del Presidente del Gobierno, de las Cortes, del Tribunal Supremo de Justicia, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas del Reino y del Consejo de Economía Nacional, entre otras, igualmente, se preveía su asistencia en asuntos y resoluciones trascendentales de la exclusiva competencia del Jefe del Estado, cuando fuera solicitado por éste, o, también, la propuesta de nombramientos, por terna o no, de, por ejemplo, el presidente del Gobierno así como su incapacidad, y de otros altos cargos de la nación como el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia o del Consejo de Estado. Finalmente, tenía encomendadas otras atribuciones en situación de necesidad, como la estimación de la posible incapacidad del Jefe del Estado, la propuesta de tutela del sucesor menor de edad o del Rey incapacitado así como la reunión con las Cortes para recibir juramento al Rey y al sucesor, después de cumplir éste 30 años y proceder a su proclamación. A ello se sumaba, igualmente, el deber de refrendo del Presidente del Consejo del Reino, junto con el Presidente del Gobierno o Ministro a quien correspondiese y el Presidente de las Cortes, de todo lo que el Jefe del Estado dispusiera en el ejercicio de su autoridad, conforme el artículo

al cual se le reconoció precedencia sobre los cuerpos consultivos de la nación, al tiempo que sus funciones se redujeron al ámbito de la Administración, pues las funciones consultivas en materia de gobierno se asumieron, fundamentalmente, por el Consejo Nacional y el Consejo del Reino, aunque para Cordero Torres el Consejo de Estado mantuvo algunas de tales funciones.

Bajo la Ley Orgánica de 1944, el Consejo de Estado, concebido como organismo permanente y “cúpula del edificio administrativo<sup>121</sup>”, funcionaba en Pleno y en Comisión Permanente, configurándose las secciones, en número de ocho, conforme los Departamentos ministeriales de la época, como órganos internos creados para el estudio y preparación de los dictámenes que debían entender tanto el Pleno como la Comisión Permanente, y cuya composición incluía un presidente, que era un Consejero Permanente, y varios letrados, uno de los cuales ostentaba la categoría de mayor<sup>122</sup>.

Su composición, como órgano colegiado, era de un presidente<sup>123</sup>, ocho consejeros permanentes<sup>124</sup>, otros tantos consejeros *ex officio*<sup>125</sup>, siete libremente elegidos por

8, II, de la Ley Orgánica del Consejo del Reino, cuya competencia se delimitaba en la práctica según los órganos que intervenían en la realización del acto en cuestión.

121 Se mantenía, así, la configuración que de la institución objeto de estudio llevó a cabo el Real Decreto de 24 de diciembre de 1843 como supremo cuerpo de la administración consultiva.

122 Artículos 2 y 7 de la Ley de 1944, respectivamente.

123 Según el artículo 5 de la Ley de 25 de noviembre de 1944, el Presidente era nombrado por el Jefe del Estado entre personas que estuvieran o hubieran estado comprendidas en alguna de las siguientes categorías: presidencia de las Cortes, Ministro, Presidente del Consejo de Estado, Presidente del Tribunal Supremo, Capitán General del Ejército o de la Armada, Presidente del Consejo Supremo de Guerra y Marina, del Alto Tribunal de Justicia Militar, Alto Comisario de España en Marruecos y Consejero Permanente de Estado, con cinco años de cargo. El mencionado artículo también establecía la condición de miembro del Consejo del Reino del presidente del Consejo de Estado.

124 Que eran nombrados por el Jefe del Estado entre personas que, de acuerdo al artículo 6 de la Ley de 1944, estuvieran o hubieran estado en alguna de las siguientes categorías: Ministro, Consejero Nacional, Consejero de Estado, Letrado Mayor del Consejo, con dos años de servicios activos en la categoría, Catedrático de una Facultad universitaria de Derecho o Ciencias Políticas y Económicas, con cinco años de servicios activos, Funcionario del Estado con categorías de Jefe Superior de Administración Civil, o con la equivalente o máxima categoría, de Cuerpos técnicos, facultativos o especiales de la Administración pública, y que cuenten con dos años de servicios efectivos en dicha categoría, Académico de Ciencias Morales y Políticas. Además, dos de los Consejeros permanentes habrían de proceder del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado.

125 O consejeros natos, que conforme el artículo 3.2 de la Ley de referencia eran los siguientes: el Primado de las Españas, el Vicesecretario General del Movimiento, el Jefe del Alto Estado Mayor, el Fiscal del Tribunal Supremo de Justicia, el Rector de la Universidad Central, el Director del Instituto de Estudios Políticos, el Delegado Nacional de Sindicatos y el Director General de lo Contencioso del Estado, y ello porque al configurarse el Consejo de Estado con competencias en asuntos de gobierno, la

el Jefe del Estado entre personas pertenecientes a categorías determinadas por la Ley<sup>126</sup> y un secretario general, que era nombrado entre los letrados mayores del Consejo a propuesta del presidente oída la Comisión Permanente<sup>127</sup>. En conjunto, bien podría decirse que los hombres de gobierno se localizaban en el Pleno y los de carácter técnico en la Comisión Permanente<sup>128</sup>. Rodríguez-Zapata señalaría que el secreto del buen funcionamiento del Consejo de Estado radicaría en sus hombres y que el prestigio y la utilidad del Consejo de Estado se debería a ellos, de ahí, concluía el mencionado autor, la dificultad de conseguir buenos consejeros<sup>129</sup>.

En cuanto a las competencias asignadas, conforme el artículo 20 de la mencionada Ley Orgánica, se configuraban, fundamentalmente, en asuntos de Gobierno y Administración que, sin ser de obligatoria consulta, el Jefe del Estado, el Gobierno o cualquier Ministro, lo estimaran conveniente, dando lugar, dichas consultas a dictámenes no preceptivos para el consultante o voluntarios, si bien dichas consultas aparecían mermadas por las atribuidas al Consejo del Reino en asuntos de carácter político.

La normativa invocada preveía la posibilidad de dictámenes preceptivos, en los asuntos de obligatoria consulta y de carácter vinculante, así enumerados en los artículos 16 y 17 de la mencionada Ley Orgánica, junto con el resto de preceptos del ordenamiento jurídico que, al mismo tiempo, exigían dichos dictámenes, cuya relación, y conforme el artículo 5.2 de su Reglamento, debía ser objeto de publicación en el BOE, y así se mantiene hasta nuestros días<sup>130</sup>.

Dicha relación, en la etapa que nos ocupa es objeto de diferenciación por García de Enterría, en tres bloques diferentes, bien para garantizar el funcionamiento objetivo de la Administración frente a otros poderes constitucionales (conflictos jurisdiccionales, concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, compromisos de créditos sobre presupuestos futuros aún no aprobados por las Cortes, control de legalidad de textos articulados o refundidos, reglamentos ejecutivos de leyes y sobre proyectos de ley que por su trascendencia y repercusión

composición exigía hombres doctos en Derecho y aptos para la buena gobernación.

126 Las categorías, conforme el artículo 3.3 de la Ley de 1944 eran: ex Ministros, Arzobispo u Obispo, Consejero Nacional, Teniente General del Ejército de Tierra, Almirante de la Armada, Teniente General del ejército del Aire y Diplomático con categoría de Embajador.

127 Artículo 13 de la Ley de 1944.

128 PÉREZ HERNÁNDEZ, A. "El Consejo de Estado", *Estudios Administrativos*, (1965), pág. 21.

129 RODRÍGUEZ-ZAPATA, o. c., pág. 53.

130 En la actualidad, la obligación de publicación en el BOE se recoge en el artículo 140 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio.

en la vida administrativa del Estado, la Nación o de su economía, estimara el gobierno conveniente consultar), bien para garantizar la objetividad de la actuación administrativa frente a los particulares (modificación, interpretación y extinción de contratos y concesiones, Tribunales de Honor de funcionarios civiles en cuanto defectos de forma, revocaciones de actos administrativos, entre otros) o bien, finalmente, para garantizar la objetividad de la Administración pública frente a las leyes que limitaban, precisamente, su actuación (adopción de formas extraordinarias de ejecución de obras y servicios públicos, interpretación de tratados y concordatos con la Santa Sede, o transacciones judiciales y extrajudiciales y sometimiento a arbitraje de derechos de la Hacienda Pública<sup>131</sup>).

Igualmente, disponía de la potestad de elevar al Gobierno las mociones o propuestas oportunas sobre cualquier asunto de interés general o buen orden de la Administración que la práctica y experiencia de sus funciones le sugirieran<sup>132</sup>. A todo ello se unía, además, y a pesar de que no tenía atribuida la función contencioso-administrativa, el conocimiento de las cuestiones de competencia, conflictos jurisdiccionales y de atribuciones entre distintos Departamentos ministeriales<sup>133</sup>.

Con la entrada en vigor de la Ley de 26 de julio de 1947, se vino a establecer la necesidad de audiencia preceptiva al Consejo de Estado en los casos de devolución a las Cortes, para nuevo estudio, de una ley por ellas elaborada, declaración de guerra o acuerdo de paz, propuesta a las Cortes de sucesor en la Jefatura del Estado, y en todos aquellos asuntos que lo ordenase la citada Ley y que, en la práctica, se reducían a las propuesta a las Cortes el dejar excluidas de la sucesión aquellas personas reales que fueran incapaces o indignas de gobernar<sup>134</sup>.

Tras el afianzamiento de la jurisdicción contencioso-administrativa como orden judicial ordinario desde 1956<sup>135</sup>, el Consejo de Estado perderá definitivamente

131 RODRÍGUEZ-ZAPATA, J. *o.c.*, pág. 38.

132 Artículo 18 de la Ley de 25 de noviembre de 1944.

133 Artículo 17.3 de la Ley de 25 de noviembre de 1944.

134 Así se preveía en el artículo 13 de la Ley de 26 de julio de 1947, que establecía la potestad del Jefe del Estado, oyendo al Consejo del Reino, de proponer a las Cortes la exclusión de la sucesión de aquellas personas reales carentes de la capacidad necesaria para gobernar o que, por su desvío notorio de los principios fundamentales del Estado o por sus actos, merezcan perder los derechos de sucesión establecidos en esta Ley.

135 Si bien la Ley de 18 de marzo de 1944, al restablecer el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones de la Administración central, que se hallaba en suspenso por exigencias de la guerra, dejó retenida en el Gobierno la jurisdicción en materia de personal, creando un medio especial de impugnación denominado recurso de agravios, encomendando al Consejo de Estado la preparación de los correspondientes acuerdos resolutorios, al promulgarse la Ley de 27 de diciembre de 1956, de la Ju-

su carácter jurisdiccional, y así, desde un punto de vista orgánico, se produce la separación del Consejo de Estado de la Administración activa, conforme el modelo francés, aunque esta separación, según Parada, no implicó una independencia real, pues mediante el nombramiento de consejeros directa o indirectamente por el Jefe del Estado-salvo el primado de las Españas- y aunque se respetara de hecho su ordinario funcionamiento, la influencia del gobierno sobre el Consejo era casi total<sup>136</sup>.

La Ley Orgánica del Estado de 1967, auténtica columna vertebral del sistema jurídico franquista, estableció que “el Consejo de Estado es el supremo cuerpo consultivo de la Administración y su competencia y funcionamiento se ajustarán a lo que disponga la Ley”, conforme su artículo 40.IV<sup>137</sup>, añadiendo que su presidente sería designado por el Jefe del Estado a propuesta en terna del Consejo del Reino, por un periodo de seis años, con las incompatibilidades previstas en las Leyes. Con la nueva regulación, se sustituye, pues, la clásica definición del Consejo de Estado recogida en la regulación desde 1860 hasta la Ley Orgánica de 25 de noviembre de 1944, por la recién expuesta que, no obstante, no tuvo ninguna trascendencia jurídica ni de hecho<sup>138</sup>.

El Consejo de Estado continuaría rigiéndose, en lo fundamental, por la regulación contenida en la Ley Orgánica de 25 de noviembre de 1944, que perdió

risdicción Contencioso-Administrativa, se devolvió al Tribunal Supremo la competencia en esta materia.

136 RUIZ MIGUEL, C. *o.c.*, pág. 47. PARADA R. *o.c.*, pág. 301.

137 El artículo 40 de la mencionada Ley Orgánica distribuía mediante cinco apartados, bajo el Título VII relativo a la Administración del Estado, la organización básica del Estado franquista, distinguiendo entre los órganos jerárquicamente ordenados, los órganos superiores de la Administración, los órganos consultivos que estableciese la ley, y el Consejo de Estado, como Supremo Cuerpo Consultivo de la Administración, cuya competencia y funcionamiento se ajustarían a lo que dispusiese la ley y el Consejo de Economía Nacional, como órgano consultivo, asesor y técnico en los asuntos de importancia que afectasen a la economía nacional.

138 Hasta entonces, la definición incluía “para asuntos de Gobierno y Administración”. Para PÉREZ-TENESSA, este cambio de fórmula, del que en su día no se dio por enterado el Consejo de Estado, además de ser muy realista, pues “la verdad es que dicho Consejo ha estado siempre al servicio exclusivo de la Administración y para asuntos administrativos”, respondía a la necesidad de diferenciarlo de otros órganos consultivos de marcado carácter político puestos al servicio de la Jefatura de Estado, especialmente el Consejo del Reino. Con la posibilidad de consulta por el Jefe de Estado, primero, y el establecimiento del Consejo del Reino, después, ya no tenía sentido, según dicho autor, seguir calificando a dicho Consejo como supremo cuerpo consultivo, en términos absolutos, ni atribuirle la misma competencia, de forma que con la Ley de 1967 se aprovechó para la reforma, si bien el Consejo de Estado seguía conservando su competencia teórica y la posibilidad de seguir siendo consultado por el Jefe del Estado, aunque nunca hizo uso de dicha potestad ni tampoco se le consultó al Consejo ningún asunto de gobierno y cuando, excepcionalmente, se remitió consulta de indudables ribetes políticos, continúa dicho autor, lo analizó y dictaminó con criterios estrictamente jurídicos, lo que implicaba que el Consejo de Estado tenía clara conciencia de cuál era el alcance de su función. En PÉREZ-TENESSA, *o. c.*, pág. 340.

finalmente su vigencia con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, aprobada en desarrollo del artículo 107 de la Constitución Española de 1978, cuya Disposición Final Primera establecía la derogación de cuantos preceptos de la Ley Orgánica de 25 de noviembre de 1944, o de cualquier otra norma legal o reglamentaria se opusieran a dicha Ley Orgánica de 1980, añadiendo su Disposición Final Segunda que las demás disposiciones de la Ley Orgánica de 1944, en lo que no se opusieran a la norma que acababa de aprobarse, serían recogidas en el Reglamento orgánico del Consejo de Estado que fue aprobado el 18 de julio de ese mismo año.

### ***Bibliografía***

ALONSO CARRILLO, *Virtudes Reales*, Madrid, 1626

ALVAREZ JUNCO, JOSÉ, El informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, *Consejo de Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, Madrid, 2006.

ALZAGA O. (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Madrid, Edersa, vol.III, 1996.

ALZAGA VILLAMIL, O., *La Constitución Española de 1978* (Comentario Sistemático), Ed. del Foro, Madrid, 1978.

ARGÜELLLES A. Discurso preliminar a la Constitución de 1812, *Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, 1981.

BALBÍN DE UNQUERA, A., *El Consejo de Estado y la República*, Madrid, 1873.

BALLÉN MOLINA, RAFAEL, “El Consejo de Estado francés después de la Revolución”, *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, Nº. 27, 2007.

BALLÉN MOLINA, RAFAEL, “El Consejo de Estado francés en el antiguo régimen”, *Diálogos de saberes: investigaciones y ciencias sociales*, Nº. 25, 2006.

BARRIOS, F. *El Consejo de Estado en la Monarquía Española (1521-1812)*, Madrid, Consejo de Estado, 1984.

BARRIOS, F. *Los Reales Consejos. El gobierno central de la Monarquía en los escritores sobre Madrid del siglo XVII*, Madrid. UCM, 1988.

BELDA PÉREZ-PEDRERO, E., “Constitución de 1812 y función consultiva: evolución del Consejo de Estado en España”, *Revista Española de la Función Consultiva*, Nº. 13, 2010.

BELDA, E., “Reforma constitucional y sucesión”, ponencia presentada a la Jornada de Estudio sobre la reforma constitucional de la sucesión en la Corona, en El Informe del Consejo de Estado sobre la reforma constitucional. Texto del informe y debates académicos, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

BERMEJO J.L. *La Gobernación del Reino en las comunidades de Castilla*, Hispania, 124, 1973.

CABRERA BOSCH, M. I. “Consejo Real de Castilla, legislación y revolución liberal. 1808-1834”, *Revista de Cortes Generales*, Nº 11, 1987.

CABRERA BOSCH, M.I. “Algunas consideraciones en torno al Consejo de Estado en la Constitución de 1812”, *Revista de Estudios Políticos*, nº 93, julio-septiembre 1996.

CASTÁN VAZQUEZ, JOSE MARIA, “La representación de las provincias americanas en el Consejo de Estado según la constitución de Cádiz”, *Gobierno y administración en la Constitución / Dirección General del Servicio Jurídico del Estado*, Vol. 1, 1988.

CASTRO MARTOS, MARIA PILAR, “El Archivo del Consejo de Estado”, *Boletín de la ANABAD*, Tomo 46, Nº 1, 1996.

CAVERO LATAILLADE, IÑIGO, “La alta función consultiva: Consejo de Estado y órganos consultivos semejantes de las Comunidades Autónomas. Perspectiva actual y de futuro”, *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica : XIX Jornadas de Estudio*, 1998.

CORDERO TORRES, J.M., *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectiva en España*. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944.

CUESTA DOMINGO, MARIANO, “El Consejo de Estado ante la Independencia hispanoamericana, 1821”, *Revista de la Universidad Complutense*, Nº. 107, 1977 (Ejemplar dedicado a: 1776. Bicentenario de la independencia norteamericana).

DE DIOS, S. *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid, *Centro de Estudios Constitucionales*, 1982.

DE DIOS, S. *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla, Salamanca, Diputación de Salamanca*, 1986.

DE ESTEBAN J. y otros, *Desarrollo político y Constitución Española*, Madrid, Ariel, 1973.

DE ESTEBAN, J. y GONZÁLEZ TREVIJANO, *Curso de Derecho Constitucional español*, junto a Gonzalez-Trevijano Sánchez, P., Madrid, vol. 3, 1994, p. 289.

DE ESTEBAN, J., *El Estado de la Constitución. Diez años de gobierno del PSOE*, Madrid, Libertarias/Prodhufo, 1992.

DE LA CUADRA SALCEDO, *El Consejo de Estado en un Estado Social y Democrático de Derecho*, en *Gobierno y Administración en la Constitución*, VV.AA.: *Gobierno y Administración en la Constitución*, IEF, Madrid, 1988, T.I.

DE LA CUADRA SALCEDO, T. “El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona”, *Documentación Administrativa*, Nº 244-245, (1996).

DE SOUSA DE MACEDO, ANTÓNIO *Armonía Política*. Dos Documentos Divinos com as conveniências d’Estado. Exemplar de Principes No governo dos gloriosissimos Reys de Portugal. Ao Serenissimo Principe Dom Theodosio nosso Senhor... (Haya, Samuel Brown, 1651).

ESCUADERO LOPEZ, J.A., *Ley Orgánica del Consejo de Estado*.

ESCUADERO, J.A., *Curso de Historia del Derecho, Fuentes e instituciones político-administrativas*, Madrid, 1985.

ESTOLAZA ELIZONDO, MARIA ISABEL, “Fuentes de información del Consejo de Estado: base de datos sobre el Consejo de Estado y Navarra en los siglos XVI-XVII” *La historia en una nueva frontera = History in a new frontier* / coord. por Francisco José Aranda Pérez, Porfirio Sanz Camañes, Francisco Fernández Izquierdo, 2000.

FERNÁNDEZ ALBADALEJO, P. “La Monarquía de los Borbones”, *Fragmentos de Monarquía. Trabajos de Historia Política*, Madrid, Alianza, 1992.

FERNÁNDEZ ALBADALEJO, P. *Fragmentos de Monarquía*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, págs. 97-100.

FERNÁNDEZ CAMACHO, I., y ORTEGA MUÑOZ, M., en “El Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha: nuevo órgano de relevancia estatutaria”, *Parlamento y Constitución. Anuario*, Nº 1, 1997.

FERNÁNDEZ CONTI, S. *Los Consejos de Estado y Guerra de la monarquía hispana durante la época de Felipe II (1548-1598)*, Universidad Autónoma de Madrid, 1997.

FERNÁNDEZ SARASOLA, I. *La Constitución de Bayona (1808)*, Madrid, Iustel, 2008.

FERNÁNDEZ SARASOLA, I. *Proyectos Constitucionales en España (1786-1824)*, Madrid, CEPC, 2004.

GALVEZ MONTES, “Artículo 107 CE”, en ALZAGA VILLAMIL, Oscar (dir.), *Comentarios a las leyes políticas; Constitución española de 1978*, T. VII, Madrid, 1998.

GÁLVEZ MONTES, F.J. “Consejo de Estado. Trabajos Parlamentarios”, *Cortes Generales*, Madrid, 1980.

GARCÍA DE ENTERRÍA E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, VOL I, Madrid 2004.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Aspectos de la Administración consultiva”, *Revista de Administración Pública*, Nº 24, 1957.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “Estructura orgánica y administración consultiva”, incluido en su libro *La Administración Española*, 3ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 1972.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., en “La administración española. Estudios de Administración”, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1961.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999.

GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L. *Curso de Historia de las Instituciones Españolas*, Alianza Madrid 1984.

GARCÍA DE VALDEAVELLANO, L. y LALINDE ABADÍA, J. Introducción histórica al derecho español, Barcelona, Ariel, 1983.

GARCÍA-ÁLVAREZ, G, “El fracaso en España del modelo francés de Consejo de Estado (1845-1904)”, *Documentación administrativa*, Nº 244-245, 1996 (Ejemplar dedicado a: El Consejo de Estado)

GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A. Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, *Revista de Derecho Privado*, 1971, t. II, vol. II.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., Dictamen preceptivo del Consejo de Estado y silencio administrativo negativo”, *Civitas. Revista española de derecho administrativo*, Nº 71, 1991

GARRIDO MAYOL, V. “Veinticinco años de Función Consultiva”, *UNED, Revista de Derecho Político*, Nº 58-59 (2003-2004).

GIQUEL J. y HAURIUO, A. Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, Cartonaje de l’éditeur.

GONZÁLEZ ALONSO, B. *Sobre el Estado y la Administración de la Corona de Castilla*, Madrid, Siglo XXI, 1981.

GRANADO GUIJELMO, I “La función de los Consejos Consultivos (una reflexión de bienvenida al Consejo de Navarra).

GUTIERREZ NIETO, J.I. *Las Comunidades de Castilla como movimiento antiseñorial*, Barcelona, Planeta, 1973

GUTIÉRREZ NOGUEROLES, A., “Reflexiones en torno al régimen constitucional de sucesión a la Corona española”, *Revista de Derecho Político*, Nº 57, 2003.

HAURIOU, M. *Précis de Droi Administratif Publique*, 1ª Edición, París, 1892.

HEINZ SCHAFFER, “Racionalización y creación del Derecho”, *Documentación Administrativa*, 218-219 (1989).

JORDANA DE POZAS, LUIS, “El Consejo de Estado en la Constitución”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, Nº 56, 1979.

LALINDE ABADÍA, J. *Introducción histórica al derecho español*, Barcelona, Ariel, 1983.

LOPEZ MENUDO, FRANCISCO, “Presente y futuro competencial del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos autonómicos”, *Constitución y el nuevo diseño de las administraciones estatal y autonómica : XIX Jornadas de Estudio*, 1998.

LÓPEZ PINA, A., en “Consejo de Estado”, *Diccionario del sistema político español*, dirigido por J.J. GONZÁLEZ ENCINAR, Akal, Madrid, 1984.

LOPEZ PINA, A., Voz “Consejo de Estado”, en GONZÁLEZ ENCINAR, J.J. (dtor.): *Diccionario del Sistema Político Español*, Ed. Akal, 2002.

LUXÁN-MELÉNDEZ, SANTIAGO, *La Revolución de 1640 en Portugal, sus fundamentos sociales y sus caracteres nacionales. El Consejo de Portugal: 1580-1640*, Madrid, Tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid, 1988 (policopiada)

MARQUÉS DE LAS MARISMAS, “La Institución del Consejo de Estado en la actualidad”, *Revista de Administración Pública*, Nº 1, 1950, p. 11

MARTÍN OVIEDO, JOSE MARÍA, “Consejo de Estado”, *Revista española de la función consultiva*, Nº. 12, 2009.

MARTÍNEZ ALCUBILLA, *Diccionario de Administración Pública*, Madrid, 1887, VI, pág.711. MONTANOS FERRÍN, E. y SÁNCHEZ-ARCILLA, J. *Historia del Derecho y de las Instituciones*, Madrid, Dykinson, 1991, II.

MARTÍNEZ MILLÁN, J. y VISCEGLIA, M.A. (dirs.), *La monarquía de Felipe III: la corte*, Madrid, Fundación Mapfre, 2008, vol. III.

MARTÍNEZ MILLÁN, J., *Instituciones y elites de poder en la Monarquía Hispana durante el siglo XVI*, Madrid, UAM, 1992 y *Felipe II (1527-1598). La configuración de la Monarquía Hispana*, Salamanca, Junta de Castilla y León, 1998.

MCLLWAIN, C.H. *Constitucionalismo antiguo y moderno*, Madrid, CEC, 1991

MERINO MERCHÁN, J.F. *Instituciones de Derecho Constitucional Español*, Madrid, Beramar, 1994.

MONTANOS FERRÍN, E. y SÁNCHEZ-ARCILLA, J. *Historia del Derecho y de las Instituciones*, Madrid, Dykinson, 1991, II.

MUÑOZ MACHADO, S., (Dir.), *Diccionario de Derecho Administrativo*, Madrid, Iustel, 2005, Tomo I, p.612.

NAVARRO CABALLERO, T.M. “El Consejo de Estado. Origen histórico y regulación actual a la luz de la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre”, *Anales de Derecho*, núm. 24 (2006).

OLIVER ARAUJO, J., “Consejo de Estado y Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Nº 98, Octubre-Diciembre, 1997.

PARADA VÁZQUEZ, J.R., *Derecho administrativo*, 3 vols., ed. Marcial Pons, Madrid, 2003.

PARADA VÁZQUEZ, R., “El Consejo de Estado”, en *Documentación Administrativa*, Nº 226, 1991.

PÉREZ HERNÁNDEZ, A. “El Consejo de Estado”, *Estudios Administrativos*, (1965).

PÉREZ TENESSA, A., “Consejo de Estado. La Sección en sede consultiva. El Pleno del Consejo de Estado”, en *Gobierno y Administración en la Constitución*,

Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1988.

PÉREZ TREMPES, P., “La Administración Pública” en LÓPEZ GUERRA, y otros, *Derecho Constitucional*, Valencia, Tirant lo Blanch, (5ª ed)., vol II, p.202.

PÉREZ-BUSTAMANTE GONZALEZ DE LA VEGA, ROGELIO, *Historia del derecho español: las fuentes del derecho*, Dykinson, 1997.

PÉREZ-TENESSA HERNÁNDEZ, A., El Consejo de Estado, Madrid, Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, 1965.

PÉREZ-TENESSA, A., “Perspectivas del Consejo de Estado”, *Revista Española de Documentación Administrativa* , Nº. 22, (1979).

PÉREZ-TENESSA, A., *Compendio de la doctrina del Consejo de Estado*, Madrid, Consejo de Estado, 2003.

PONCE SOLÉ, J., *Deber de buena administración y derecho al procedimiento debido. Las bases constitucionales del procedimiento administrativo y del ejercicio de la discrecionalidad*, Ed. Lex Nova, 2001

PRESTAGE, EDGAR, “Memórias sobre Portugal no reinado de D. Pedro II”, Arquivo Histórico de Portugal, 1935.

PUGET, H., Tradition et progrès au sein du Conseil d’Etat, en Livre Jubilaire du Conseil d’Etat.

PULIDO QUEJEDO, MANUEL, “La reforma del Consejo de Estado”, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Nº 2, 2004.

REY, F., “Derecho de sucesión en la Corona y discriminación por razón de sexo. Análisis de la posible supresión de la preferencia sucesoria de los varones (art. 57.1 de la Constitución Española)”, ponencia presentada a la Jornada de Estudio sobre la reforma constitucional de la sucesión en la Corona, en El Informe del Consejo de Estado.

ROYO-VILLANOVA, S. Elementos de Derecho Administrativo, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1955, págs. 233-236.

RUBIO LLORENTE, FRANCISCO, “El Consejo de Estado, una institución deliberante e independiente”, *Enfoques de España*, Vol. 1, 2006 (Enfoques de España).

RUIZ LOPEZ, MIGUEL ANGEL, “El Consejo de Estado y la Comisión de Estudios”, *Actualidad administrativa*, Nº 16, 2005.

SALVADOR SÁNCHEZ DE TOCA, J. Del Gobierno en el régimen antiguo y en el parlamentario, Madrid, Tipografía, Gines Hernández, 1890, vol. 1, passim y FERNÁNDEZ ONTORIA Y GARCÍA, R. (Conde de Torreánaz) Los Consejos del Rey durante la Edad Media: su formación, autoridad y principales acuerdos en Europa y singularmente en Castilla, Madrid, M. Tello, 1890, vol. 2.

SÁNCHEZ NAVARRO, Á., “El Consejo de Estado y la reforma electoral”, *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua* / coord. por Enrique Alvarez Conde, Alicia López de los Mozos Díaz-Madroñero, Francisco Javier Sanjuán Andrés, 2011.

SÁNCHEZ NAVARRO, Á., “El Consejo de Estado y la Reforma Constitucional”, *Revista de Derecho Político UNED*, Nº 71-72, 2008.

SÁNCHEZ NAVARRO, Á., “La función constitucional del Consejo de Estado tras su reforma por la Ley Orgánica 3/2004”, *Revista de Administración Pública*, nº 169, Madrid, enero-abril (2006).

SÁNCHEZ NAVARRO, Á., *Consejo de Estado. Función consultiva. Reforma constitucional*. Ed. Reus, Madrid, 2007, p.103

SANTAMARÍA PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, Imprenta Española, 1914.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 2002.

SANTAMARÍA PASTOR, J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Madrid, 1988.

SAUVEL, T. *Libre Jubilaire du Conseil d'Etat*, París, Sirey, 1952, pág.31.

SCHAUB, JEAN-FRÉDÉRIC, *Le Portugal au Temps du Comte-Duc de Olivares, 1621-1640. Le Conflit de Jurisdiction comme Exercice de la Politique*, Madrid, Casa de Velázquez, 2001, págs. 99 ss.

SOLÉ TURA, J. y AJA E., *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, Madrid, Siglo XXI.

SUÁREZ VERDAGUER, F. *Documentos del reinado de Fernando VII. El Consejo de Estado, 1792-1834*, Pamplona, Universidad de Navarra, 1971.

TOMÁS Y VALIENTE, F. “El Consejo de Estado en la Constitución de 1812”. Texto de una de las lecciones del Seminario sobre la Constitución de 1812 dirigido por el Centro de Estudios Constitucionales en la primavera de 1995 publicado de manera póstuma, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Nº 21, mayo-agosto 1995.

TRIGUERO ORTIZ, O., *El Consejo de Estado y los Órganos Consultivos Autonómicos*, Madrid, Dykinson, 2014.

VALERO TORRIJOS, J. “Los órganos colegiados. Análisis histórico de la colegialidad en la organización pública española y régimen jurídico-administrativo vigente”, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.

VERA SANTOS, J.M. *Las Constituciones de España, Navarra*, Thomson-Civitas, 2008,

VERA SANTOS, J.M. *El Tribunal de Cuentas y los órganos de control externos de las Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.

VERA SANTOS, J.M. “La influencia del constitucionalismo francés de iniciación constitucional española (1808-1834)”. *Revista de Derecho Político, UNED*, Nº 66, 2006.

VERA SANTOS, J.M., *La Reforma Estatutaria y Constitucional*, VERA SANTOS Y DÍAZ REVORIO, Coords., Madrid, La Ley, 2009.

WEBER, M., *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1967

## **RESUMEN**

En este artículo, se describen las características del Consejo de Estado durante el periodo constitucional español. En algunos periodos dispone de una función de asesoramiento y en otros periodos tiene una función judicial. La Institución del Consejo de Estado refleja las diversas manifestaciones e interpretaciones del principio de separación de poderes en nuestro Estado constitucional, por eso su configuración específica en cada momento histórico resulta un mirador privilegiado desde el que observar las distintas variaciones políticas de nuestra reciente historia constitucional.

## **PALABRAS CLAVE**

Función consultiva y jurisdiccional; Consejo de Estado; Consejo del Rey

## **ABSTRACT**

In this article, are outlined the characteristics of the Council of the State during the spanish constitutional period. In some terms it has an advisory function, in other terms it has a judicial function. This is followed by a descriptive outline of what this institution has been along each of the periods of our constitutional history. The Institution of the State Council reflects the different manifestations and interpretations of the principle of separation of powers in our constitutional State, so its specific configuration in each historical moment is a privileged viewpoint to observe the differents political changes in our recent constitutional history.

## **KEYWORDS**

Advisory and judicial functions; Council of the State; Privy Council