

HOMENAJE A VALENTIN PANIAGUA CORAZAO



Capítulo 43

COMITÉ EDITOR

Javier Arias-Stella / Juan Incháustegui Vargas
Alberto Adrianzén Merino / Gustavo Bacacorzo / Marita Castro Pisfil /
Domingo García Belaunde / Marco Jamanca Vega /
Francisco Miró Quesada Canturías / Luis Ortega Navarrete /
Henry Pease García / Marcial Rubio Correa / Débora Urquieta /
Alberto Velarde Yañez / Juan Manuel Velarde



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Homenaje a Valentín Paniagua Corazao

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2010
Av. Universitaria 1801, Lima 32 - Perú
Teléfono: (51 1) 626-2650
Fax: (51 1) 626-2913
feditor@pucp.edu.pe
www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño de cubierta y diagramación de interiores:
Fondo Editorial PUCP
Primera edición, noviembre de 2010
Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores

ISBN: 978-9972-42-941-5
Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-14040
Registro de Proyecto Editorial: 31501361000964

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

GOBIERNO REPRESENTATIVO Y CONSEJO DE ESTADO: DE LA LIBERTAD DE LOS MODERNOS EN LOS ORÍGENES DEL ESTADO LIBERAL¹

Marta Lorente Sariñena

1. UN ESPACIO PARA EL RECUERDO

Conocí a Valentín Paniagua en un seminario dedicado al análisis del constitucionalismo doceañista que se celebró en la ciudad de Cádiz. Me sorprendió, como creo que sorprendería a cualquiera que lo escuchara por primera vez, el rigor y buen gusto con los que un tan significado hombre político afrontaba el tratamiento académico de la historia (VV.AA., 2004). A esta primera impresión se sumaron muchas otras surgidas en posteriores encuentros que se sitúan en el intransferible territorio del recuerdo personal, no obstante lo cual quiero hacer constar que considero un auténtico honor haber podido conocer al doctor Paniagua.

En el curso de aquel primer seminario gaditano traté de convencer —debo confesar que con escaso éxito— a un amable auditorio respecto del carácter más ilustrado que liberal de nuestro primer constitucionalismo. No estoy segura de que lograra convencer al doctor Paniagua respecto de la bondad de mis conclusiones, pero sí puedo afirmar que demostró un gran interés por cuestiones tales como el antejuicio, la responsabilidad de los funcionarios o la autorización para juzgar, cuyo histórico presente —si así podemos denominarlo— le preocupaba tanto en su condición de hombre de Estado como en la de sensible y curioso hombre de cultura.

Como quiera que nuestras primeras conversaciones giraron en torno al análisis del liberalismo entendido como doctrina o doctrinas políticas y al estudio en paralelo de las instituciones —supuestamente— creadas y calificadas en y por su nombre, quiero creer que al doctor Paniagua le habría gustado seguir

¹ SEJ2004-00696-C02-02.

reflexionando y discutiendo sobre si podíamos certificar que el nacimiento de una importante institución —el Consejo de Estado con su corolario de justicia administrativa— encajó o no dentro del —así llamado— liberalismo en su fase de mayor apogeo, esto es, a lo largo de la primera mitad del ochocientos continental. Este es, en breves palabras, el núcleo básico de una reflexión de naturaleza esencialmente historiográfica que trataré de desarrollar en homenaje a una tan extraordinaria figura de nuestro tiempo como fue Valentín Paniagua.

2. DOS REFLEXIONES HISTORIOGRÁFICAS

2.1. Del liberalismo, de los liberales y del Estado (liberal) español

Pocos son los estudiosos del liberalismo que no advierten de inmediato a sus lectores respecto de la indeterminación y complejidad de su objeto de estudio². No obstante, y como algunos autores se han empeñado en demostrar recientemente, parece que los orígenes gaditanos —y, por tanto, bicontinentales— del término resultan indiscutibles (Fernández Sebastián, 2006)³, a pesar de lo cual el liberalismo pasó a calificar la obra de autores o políticos ajenos a aquel espacio que había asistido a su nacimiento⁴, los cuales, a su vez, se convirtieron en fuente de inspiración de españoles y americanos una vez cancelado el sueño constitucional doceañista. En resumen —y, sobre todo, para lo que aquí interesará— puede afirmarse que, a comienzos del Ochocientos, hubo una senda que sirvió para trasladar hombres e ideas desde la constitucional ciudad de Cádiz a la muy provinciana de Madrid, pasando por el luminoso París de la Restauración y de la Monarquía de Julio, con independencia de que podamos localizar otras

² Cfr. la siguiente —y ya muy antigua— opinión: «¿Qué es pues ese liberalismo de que vamos a tratar? No es fácil describirlo, y menos definirlo, pues apenas si es menos un hábito mental que un cuerpo de doctrina» (Laski, 1969, p. 14). Sobre los *liberalismos*, desde una perspectiva bien diferente a la de Laski y de publicación reciente, ver Leonhard (2001).

³ También Fontana recuerda en una reciente obra el origen español de los términos *liberal* y *liberalismo* (2006, p. XV). Sobre la *prehistoria* del término, véase Marichal (1995).

⁴ Jardín (1989, p. 7) recuerda que los contemporáneos de los siglos XVIII no calificaron de liberal a la corriente a la que nosotros damos tal nombre. La vieja palabra liberal cobró su acepción política apenas en el consulado. No obstante, hacia 1815 se convirtió en la palabra clave de la actualidad política, hablándose de tendencias liberales y de un partido liberal que preconizaba la creación de un régimen representativo. Al mismo tiempo, Fernández Sebastián (2006, pp. 135, 155) habla de un itinerario que, teniendo origen peninsular aunque dimensión hispánica, se traslada a Gran Bretaña y a Francia y, a continuación, a los estados alemanes, y añade que la generalización europea del término puede predicarse solo a partir de los años treinta del ochocientos.

que llegaron desde Londres a la capital de España antes, durante y después de la puesta en planta del primer experimento constitucional gaditano⁵.

Todo ello es cosa bien sabida, como también lo es que, andando el tiempo, nuestros derrotados doceañistas fueron rebajando la fidelidad que se supone debían a su principal obra (Varela, 1995), a la par que volvían la mirada hacia teorías constitucionales o prácticas parlamentarias británicas o francesas a las que tuvieron directo acceso en virtud de su forzado exilio. Los historiadores nos vienen hablando del *giro moderado, conservador o doctrinario* protagonizado por los liberales españoles⁶, a lo que habría que sumar que la generación que no llegó a vivir activamente ni en el Cádiz de las Cortes ni en el Madrid del Trienio —pero que sí pudo asistir a la muerte del inconstitucional Fernando y a la recuperación isabelina del tracto constitucional— también subió a ese carro moderado que se fue alejando del constitucionalismo gaditano, entendido aquí como esencia del primer —y originario— liberalismo⁷. Dicho *giro*, empero, no condujo a nuestros liberales a un territorio pacificado en virtud de su previa renuncia al —por algunos llamado— irreal radicalismo doceañista, ya que a pesar de que la discutida sucesión de Fernando VII propició la creación de un frente *liberal*, pronto se advirtió la existencia de profundas diferencias en su seno⁸.

Esta —bien conocida— historia de *familias liberales unidas contra el carlismo pero enfrentadas entre sí* no ha supuesto obstáculo alguno para que los estudiosos del Ochocientos hayan adoptado una convención apenas corregida en virtud de la aplicación de todas aquellas precauciones que se suelen reclamar cuando de hablar de liberalismo se trata⁹, a saber: que la maquinaria institucional que

⁵ La influencia inglesa sobre los liberales españoles no solo procede de los exilios causados por la doble reacción fernandina. De un lado, la famosa *Constitución de Inglaterra* (Clavero, 1992) había llamado la atención de ilustrados españoles (Vallejo, 1998a; 1998b; 2000); de otro, los constituyentes gaditanos mantuvieron estrechas relaciones con relevantes personajes ingleses (Moreno Alonso, 1989; 1997).

⁶ Sobre todo ello, el texto de Díaz del Corral (1945), parece seguir siendo de cita obligada para cualquier estudio sobre la cuestión ya que, aun cuando hay autores que plantean que esta obra, deudora de Ortega y Gasset, debe ser superada (Sánchez León, 2006, p. 99, n.53) la mayor parte afirma que continua siendo imprescindible (Gómez Ochoa, 2003, p. 143, n. 8).

⁷ Véase como ejemplo Adame de Heu (1997).

⁸ Confrontar el clásico estudio de Marichal (1980). Resultan muy interesantes los estudios de Burdiel (1987) y, sobre todo, su espléndida biografía de Isabel II (2004). La ruptura de la *familia liberal*, empero, se había producido antes de las fechas estudiadas por estos autores. Véase por todos Gil Novales (1975).

⁹ Fernández Sebastián advierte sobre el uso de los términos «liberal» y «liberalismo» con estas palabras: «Se da, además, la circunstancia de que la historiografía ha venido utilizando el concepto de liberalismo como una categoría analítica —también frecuentemente como un ideal-tipo. Ahora bien, cuando se utiliza la misma etiqueta para cosas tan distintas y con tan diferentes propósitos, el historiador corre el riesgo de confundir la perspectiva de los agentes con la suya propia» (2006,

se fue levantando en la España —ya casi exclusivamente— peninsular desde el histórico año de 1833 puede y debe colocarse bajo el —socorrido— término *Estado liberal*. Aun cuando a partir de aquella fecha nos encontremos con liberales moderados, progresistas, demócratas o incluso republicanos o federales, como también con constituciones a las que se atribuyen similares adjetivos, para los historiadores solo hay un único *Estado liberal en construcción*, el cual, por cierto, suele ser comparado y asimilado al francés —posrevolucionario— inventor no tanto de constituciones, cuanto de Códigos y Administración¹⁰.

Hay que reconocer, no obstante, que el Estado (español) entendido como objeto de reflexión historiográfica no constituye precisamente una materia virgen¹¹, a lo que habría que sumar que tampoco resulta muy original constatar la existencia de una llamativa desproporción entre la escasez de estudios sobre el *Estado* y la sobreabundancia de reflexiones en torno al otro concepto al que a menudo se asocia, la Nación¹². Pero, repito, tengo para mí que en la medida en que las precauciones metodológicas suelen desaparecer cuando se habla de Estado y Administración *liberales*, un colorido manto de pre comprensiones, nacidas fundamentalmente de la proyección de significados actuales, tiende a cubrir el territorio propio de la historia¹³. Así las cosas, me pregunto, ¿qué relación existe, si existe alguna, entre algunos de los más representativos principios políticos identificadores de ese *segundo liberalismo* europeo y algunas —y muy

p. 176). Hay que aclarar que Fernández Sebastián no extiende esta advertencia a los estudiosos de la materia estatal, como bien puede deducirse del arranque mismo del artículo del que extraigo la anterior opinión.

¹⁰ Así, por ejemplo, García de Enterría afirmó en la ya lejana fecha de 1972 en una tan conocida como citada publicación que el «leit motiv» de su obra era la formación de la administración española sobre el modelo napoleónico francés (1972a, p. 19). Este autor afirma más exactamente que la administración española, destrozada por los dos cortes de 1700 y 1808, desaparecerá para (re) crearse *ex novo* desde 1833, importando el modelo francés (1972b, p. 115). Claro está que existen críticos de esta interpretación: véase por todos, la documentada obra de Nieto (1996).

¹¹ Un excelente ejemplo en las voces «Estado» y «Gobierno» contenidas en Fernández Sebastián y Fuentes (2002), a cargo de J. M. Portillo y C. Garriga respectivamente.

¹² Fusi (1994, p. 77) ya advirtió en su día sobre la cuestión. En un sentido similar, aunque en mi opinión más profundamente, se ha pronunciado De Riquer i Permanyer en varias ocasiones: véase su colección de artículos (2001), donde defiende la tesis de la debilidad del estado español sostenida previamente por autores como Corcuera o Linz, o la serie de advertencias que este último autor desgrana (2002). Al mismo tiempo también se empieza a manifestar un cierto cansancio frente a la obsesión por el estudio de los discursos nacionalistas: así lo constata por ejemplo, Fradera (2002, pp. 269-272).

¹³ El grupo de investigación HICOES, al que pertenezco, viene tratando de demostrar esta afirmación desde hace ya bastantes años. Valga por todas las referencias la reciente publicación colectiva de Lorente (coord., 2007).

significativas— instituciones *estatales*?¹⁴ O, dicho de otra forma, ¿se planteó alguna vez la existencia de incompatibilidades entre los unos y las otras? Y, si fuera así, ¿cuándo, dónde y en qué términos?

Hay que recordar que toda o casi toda la historiografía preocupada por el liberalismo doctrinario o moderado nos lo representa no solo como un conjunto más o menos armado de comprensiones y conceptos, sino como el resultado de una práctica institucional que se fue afirmando poco a poco alrededor de lo conocido como *régimen parlamentario*. Sin embargo, y esta es la cuestión que más me sorprende, todo parece indicar que los historiadores suelen circunscribir el análisis de dicho régimen parlamentario a las cambiantes relaciones existentes entre la Monarquía —y su Gobierno— y el Parlamento, así como a la forma de elegir este último, como si la institucionalización del resto de los aparatos —llamémosles— estatales no fuera materia relevante a la hora de comprender de qué formación política estamos hablando cuando nos referimos a lo que en su momento se denominó *gobierno representativo* y que hoy, *grosso modo*, identificamos bajo el término *Estado liberal*.

Es por ello que el paso de los años no ha cambiado la negativa percepción que en su día transmití al doctor Paniagua respecto del limitado potencial explicativo del uso historiográfico del término liberal cuando de hacer historia constitucional o institucional se trata. Porque, ya más en concreto, afirmar como se afirma que la formación política que se fue levantando en la Península después de la independencia americana puede identificarse con el Estado liberal no significa nada o casi nada, excepto si nos contentamos con entender que aquel es el resultado de una operación cuyos sumandos son una vaga y limitada mezcla de derechos mal fundamentados y peor garantizados, principios declarados pero nunca puestos en planta, leyes, códigos y constituciones siempre por hacer, derogar o quebrantar, administradores irresponsables, jueces dependientes y, en fin, aparatos institucionales entendidos como una desgraciada —pero lógica— consecuencia en diseño y funcionamiento de todo ello.

Arrancando esta tan pesimista percepción, pretendo que las siguientes páginas sirvan no solo para justificar lo afirmado sino también para diseñar una estrategia destinada a contextualizar, bien que limitadamente, el alcance de algunos términos propios del vocabulario liberal poniéndolos en relación con la —real— existencia de una de las instituciones más emblemáticas del Estado decimonónico continental: el Consejo de Estado, la cual, por cierto, casi nunca aparece en los títulos de crédito de las historias del liberalismo. Sin embargo, esta invención napoleónica que —como el Código— sobrevivió a su creador,

¹⁴ La «segunda siega» en términos de Laski (1969, pp. 202 y ss.).

fue violentamente atacada a lo largo de la Restauración y la Monarquía de Julio por los más significativos representantes del liberalismo francés, es decir, por aquellos cuyas opiniones sirvieron de referente a los —desencantados— españoles que protagonizaron ese giro moderado que, alejándolos definitivamente del modelo constitucional gaditano, les conduciría a la construcción del centralista Estado ¿liberal? español.

2.2. De los orígenes del Consejo de Estado y de su relación con la libertad de los modernos

Los antiguos Consejos de la Monarquía Católica se disolvieron en 1834. Con independencia de que la suerte posterior de las instituciones llamadas a sustituirlos resultó ser muy complicada, lo cierto es que, cuando menos en lo que a la nomenclatura se refiere, solo el Consejo de Estado ha sobrevivido hasta hoy. Claro está que no existe conexión ninguna entre el actual Consejo de Estado español y su homónimo del Antiguo Régimen (Barrios, 1984), pero lo que resulta relevante para estas páginas es que tampoco puede establecerse continuismo alguno entre este último y el Consejo de Estado decimonónico, el cual debió su nacimiento a un trasplante institucional realizada a las alturas de 1845. Una vez hecha la necesaria aclaración, no obstante cabe preguntarse ¿cuáles habían sido los orígenes de tal criatura?

A pesar de que su filiación napoleónica parece indudable, hay una historiografía empeñada en establecer continuidades entre el Consejo de Estado creado en 1799 y el antiguo Consejo de los Reyes de Francia¹⁵. Debo advertir que el empeño es antiguo, ya que, pocos años después de su misma creación, algunos contemporáneos trataron de legitimar la nueva institución radicándola en la historia¹⁶. Así, por ejemplo, A. Regnault, quien fue bibliotecario del Consejo de Estado, afirmó en 1851 que la institución se remontaba a los tiempos de Carlomagno, y que, habiendo sido fundada sobre el orden y la libertad, pudo siempre atravesar con noble independencia y fuerte autoridad las más grandes crisis del régimen político, lo que le convirtió en una salvaguardia preciosa contra el absolutismo y la anarquía a lo largo de la historia de Francia (Regnault, 1851, p. 2). Más exagerado si cabe, M. de Villaidan —que había sido *maître des requêtes au*

¹⁵ Un ejemplo español es Tamayo Isasi-Isasimendi (1967). Sobre su fundación napoleónica, véase Pacteau (1977).

¹⁶ Entendiendo, básicamente, que una plurisecular existencia justificaba además la superación del caos revolucionario que había arrastrado con tan venerable como insustituible pieza institucional. La idea de «superación» del caos revolucionario por la obra administrativa de Napoleón es apuntalada, bien que desde otra perspectiva, por autores como García de Enterría (1994, p. 182).

Conseil d'État y prefecto— argumentó en 1856 que en la historia de todas las naciones siempre se encontraba *la trace* del Consejo confundido con la de la realeza, explayándose con posterioridad sobre la historia de los Consejos de Estado de Judea, Persia o Grecia. Según este apasionado defensor de la institución, los Consejos de la Antigüedad desarrollaron una serie de procedimientos similares o, incluso, idénticos a los propios del Consejo de Estado, llegando a asimilar la división hecha por Adriano de las dos Secciones de su Consejo a los comités administrativo y contencioso del Consejo de Estado francés decimonónico (Vi-dailan, 1856, t. 1, p. V).

Podríamos seguir acumulando ejemplos —*continuistas*— más o menos disparatados pero, para lo que aquí interesa, me bastará recordar la opinión de uno de los autores —más— responsables de la *naturalización* del Consejo de Estado en términos históricos, por cuanto su autoridad sigue siendo reconocida hoy por todos o casi todos: L. Aucoc (1876). Este autor también pretendió remontar la historia del Consejo al Imperio romano; sin embargo, embargo, tuvo que reconocer que «tout l'édifice du Conseil d'État de l'ancienne monarchie s'écroula en effect à la suite de la Révolution de 1789» (Aucoc, 1876, p. 85), lo que le obligó a buscar algún expediente que salvara o minimizara la discontinuidad revolucionaria denunciada por él mismo, desarrollando así la —por entonces generalizada— tesis según la cual el antiguo Consejo del Rey, abolido en 1791, se *reconstituyó* —que no creó— en el año VIII (p. 5), tesis que, por cierto, hoy sigue alimentando estudios institucionales como los de Anne Buot de L'Épine¹⁷ o Aline Logette (Antoine, 1964).

Claro está que este tipo de mensaje no es un producto exclusivo de la historiografía institucional francesa¹⁸, a lo que habría que sumar que tampoco puede aislarse de la más compleja operación (re)constructora del mito de la existencia de un derecho administrativo bajo el Antiguo Régimen. La obra de R. Daresté (1862)¹⁹ ha venido reproduciéndose y reformulándose hasta la actualidad en una serie de versiones más o menos sofisticadas²⁰. Hay, sin embargo, una historiografía crítica que, insistiendo sobre las nociones claves de justicia y policía

¹⁷ Confróntese con la siguiente opinión: «La France, sous un régime d'assemblées ressentit alors vivement l'absence d'un Conseil mais il faudra attendre le Consulat pour reconnaître la nécessité de le *rétablir*» (la cursiva es mía) (Bout de l'Épine, 1972, p. 233).

¹⁸ Así, por ejemplo, Antonio Pérez-Tenessa llega a afirmar en 2005 que, habiéndose fundado el Consejo de Estado en 1526, se «[...] *restableció después la guerra civil española* [...]» (p. 19).

¹⁹ Sobre la construcción del mito y la crítica de Laferrrière, véase, entre otros, Bigot (2002, p. 21).

²⁰ A favor de existencia de un derecho administrativo fuertemente estructurado bajo el Antiguo Régimen se ha pronunciado Mestre en numerosos escritos en los que desarrolla las afirmaciones de Daresté. La tesis que afirma la existencia de un derecho administrativo vinculado al tratamiento de los contenciosos en el *Conseil du Roi* en Boulet-Sautel (1967, pp. 13-24). Un ejemplo —

propias del Antiguo Régimen, ha demostrado con enorme solvencia lo imposible que resulta identificar una función administrativa capaz de encuadrar un derecho autónomo antes de los acontecimientos revolucionarios (Mannori y Sordi, 2001). En resumidas cuentas, y tal como afirma uno de los mejores conocedores de la historia del antiguo *Conseil du Roi*, M. Antoine (1970), el estudio de su funcionamiento bajo el Antiguo Régimen no hace sino confirmar la naturaleza esencialmente jurisdiccional de la Monarquía francesa²¹, en todo punto diferente al Estado administrativo que Napoleón levantará de entre las cenizas revolucionarias, al frente del cual, sin duda, puso *su* Consejo (Antoine, 1987, pp. 10 y ss.).

Instrumento por excelencia del autoritarismo napoleónico, fue instituido por la Constitución de 22 de Frimario del año VIII (14/12/1799). A pesar de que el Consejo no dispuso de ninguna independencia jurídica, por cuanto todas sus deliberaciones debieron aprobarse por el jefe de Estado para devenir ejecutorias, resultaba difícil, o más bien imposible, gobernar sin su ayuda. Nos lo dice con claridad el famoso artículo 52 de la Constitución de Frimario: «Sous la direction des consuls, un Conseil d'État est chargé de rédiger les projets des lois et les règlements d'administration publique et de résoudre les difficultés qui s'élèvent en matière administrative ». Correspondió, por tanto, al Consejo la redacción de todos los proyectos de leyes, la interpretación de las mismas, la redacción de todos los reglamentos de la administración pública, la tutela de todos los departamentos y municipios y la consulta de todas de todas las cuestiones de orden administrativo que le fueron enviadas por el jefe de Estado o sus ministros (Bigot, 2002, pp. 50-51). A todo ello debe sumársele que el famoso artículo 75 blindó definitivamente a los administradores frente a los jueces, al mismo tiempo que colocó al Consejo en la posición de árbitro definitivo de la gestión de tal blindaje: «Les agents du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits reletifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du Conseil d'État en ce cas, la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires».

Debo aclarar que no analizaré aquí ni la normativa ni el funcionamiento de esta importante institución imperial, responsable, entre otras cosas, de la codificación

español— de carencia absoluta de sofisticación en Domínguez Villa (1997, pp. 30-31), quien llega a hablar de la historia visigótica del derecho sancionador de la Administración.

²¹ Así describe Mousnier la actuación del Rey en su Consejo: «En principe, le roi est le justicier suprême et tous ses pouvoirs découlent de son rôle de justice. Le roi juge les affaires de l'État comme celles des particuliers, et la décision d'entrer en guerre est un jugement émané de la justice du roi. Toutes les décisions du Conseil prennent donc forme juridique, arrêts en commandement, arrêts sur requêtes pour les sections d'administration et de justice» (Mousnier, 1970, p. 9).

francesa: ya anuncié previamente que solo pretendo valorar su compatibilidad o incompatibilidad con el *régimen liberal*²², identificado por contemporáneos e historiadores con la restauración monárquica propiciada por la(s) derrota(s) del Emperador e inaugurada constitucionalmente con la Carta *otorgada* de 1814. También quiero subrayar que dicha valoración no implicará por mi parte la formulación de juicio retrospectivo alguno, puesto que me limitaré a identificar los términos básicos en los que se expresó una importante discusión que dividió a conocidos políticos y juristas en la Francia de la Restauración. De su relevancia nos hablan autores tan significativos como Macarel, quien, tratando sintetizarla, dijo ponerse «[...] au rôle de rapporteur de cet important débat, qui s'agite encore aujourd'hui, à la grande surprise sans doute des générations qui nous suivent [...]» (Macarel, 1828, p. 326). Sin embargo, este gran debate *rapporté* por uno de los padres del derecho administrativo no ha sorprendido —ni para bien ni para mal— a las generaciones de historiadores y juristas españoles interesadas en el análisis de los orígenes de la justicia y del derecho administrativo, las cuales han venido guardando un estruendoso silencio sobre el mismo.

Ahora bien, considero que dicho silencio arroja consecuencias que devienen valorativas. Así, por ejemplo, relevantes juristas con vocación de historiadores han llegado a afirmar que el régimen napoleónico no solo normalizó y pacificó la vida civil después de la tempestad revolucionaria, sino que tuvo el propósito de hacer efectiva lo que años más tarde B. Constant denominaría «libertad de los modernos»²³. Llegados aquí, me pregunto, ¿en verdad entendieron hombres como Constant que el napoleónico Consejo de Estado aseguraba la *libertad*?²⁴

²² Trataré más tarde de explicar los términos arriba utilizados. No obstante, vaya por delante que la dificultad de precisar conceptos y categorías proviene del siglo XIX. En este exacto sentido, confrontar con la siguiente opinión: «El constitucionalismo del siglo diecinueve nunca se ha cansado de preguntarse sobre el nombre de las cosas» (Lacché, 2000, p. 467).

²³ «Napoleón se esfuerza por crear esa zona de libertad civil de los modernos, con la que intenta compensar la falta de democracia ante su autoritarismo» (García de Enterría, 1944, pp. 184, 187).

²⁴ «Preguntemos desde luego lo que en este tiempo entienden un inglés, un francés, o un habitante de los Estados Unidos de América. Élla no es para cada uno de éstos otra cosa que el derecho de no estar sometido sino á las leyes, no poder ser ni detenido, ni preso, ni muerto, ni maltratado de manera alguna por el efecto de la voluntad arbitraria de uno ó de muchos individuos: es el derecho de decir su opinión, de escoger su industria, de ejercerla, y de disponer de su propiedad, y aun de abusar si se quiere, de ir y venir á cualquiera parte sin necesidad de obtener permiso, ni de dar cuenta á nadie de sus motivos ó sus pasos: es el derecho de reunirse á otros individuos [...]: es en fin para todos el derecho de influir ó en la administración del gobierno, ó en el nombramiento de algunos ó de todos los funcionarios, sea por representaciones, por peticiones ó por consultas, que la autoridad está mas ó menos obligada á tomar en consideración. Comparad entre tanta esta libertad á la de los antiguos [...] De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos» (Discurso pronunciado en el Ateneo de París, febrero de 1819), texto recogido en la nueva edición hecha por J.L. Monereo Pérez de la obra de Constant (2006, pp. 294-295).

Adelantando conclusiones, debo confesar que creo sinceramente que no. Pero no es mi opinión la que cuenta, sino las de aquellos hombres que llevaron al propio B. Constant a presidir una comisión encargada de la supresión o, en todo caso, la adecuación del Consejo de Estado a los principios del gobierno representativo en nombre de los cuales habían derrocado a Carlos X en las parisinas jornadas de julio de 1830.

3. EL CONSEJO DE ESTADO EN LA RESTAURACIÓN FRANCESA (1814-1830): UN DEBATE CONSTITUCIONAL OLVIDADO

3.1. El contexto: Los «orígenes del régimen parlamentario» y la doble lectura de la Carta de 1814

El periodo comprendido entre la Restauración de 1814 y la Revolución de 1848 ha sido rescatado por una historiografía que ha conseguido resistir y superar la —un tanto monopolística— atracción que los tiempos revolucionarios suelen ejercer sobre los estudiosos del pasado²⁵. Como bien afirmara en su día Rosanvallon «[...] resulta cuanto menos difícil comprender aquellos —largos— años como un mero periodo de transición entre dos revoluciones, así como contentarse con calificar la Restauración y la Monarquía de Julio como una simple repetición del Antiguo Régimen dentro de la nueva Francia» (Rosanvallon, 1985, p. 12).

Porque, sin duda, novedades hubo. Se suele vincular la instalación del régimen parlamentario en Francia con las Cartas de las monarquías restaurada y orleanista (Barthélemy, 1904; Bastid, 1954; Rosanvallon, 1994), a lo que habría que añadir que algunos afirman —más concreta y exactamente— que la primera, esto es, la Carta de 1814, hizo entrar a Francia en la era de lo que entonces se denominó *gobierno representativo* (Rosanvallon, 1989, p. 413). Claro está que existen inteligentes críticos de aquella supuesta *parlamentarización* de la Monarquía restaurada²⁶, al mismo tiempo que otros, situados en la misma estela, vienen rechazando con sólidos argumentos el tradicional «[...] cliché d'une progression linéaire et ineluctable vers le gouvernement de cabinet [...]» (Laquière, 2002, p. 31), sobre todo cuando se comprueba que otros textos *otorgados* similares a la Carta francesa de 1814 no propiciaron precisamente el desarrollo de regímenes parlamentarios en Europa (Hummel, 2000).

²⁵ Sobre todo la que se interesa por el pensamiento político: un ejemplo reciente, destinado al consumo del público anglosajón en Craiutu (2006) (utilizo la traducción francesa).

²⁶ Quienes sugieren que términos tales como el de *Royauté limitée* resultan ser más respetuosos con la realidad histórica (Rials, 1987, p. 119).

Olvidémonos por ahora de este tipo de debates historiográficos —de rabiosa actualidad— y centrémonos en la Carta de 1814. Su redacción tiene una larga y complicada historia (Rosanvallon, 1994, pp. 29 y ss.; Laquièze, 2002, pp. 38 y ss.), a lo que habría que sumar que su nombre respondió a la repugnancia sentida por los ultras ante la mera mención del término Constitución, el cual llegaron a asimilar al de regicidio (Laquièze, 2002, p. 25). En consecuencia, la Carta no fue concebida como la ley suprema y exclusiva del Estado, sino como una suerte de acta adicional a las leyes fundamentales de la antigua Francia (Rials, 1987, p. 105), lo que sin duda se hizo presente en su famosa condición *octroyée*²⁷. En resumen, la que considero mejor historiografía ha demostrado que la Carta es un texto arcaico que debe ser leído a la luz del derecho del Antiguo Régimen, lo que nos impide entenderla —hoy— como una suerte de plasmación normativa del compromiso político suscrito por los diferentes miembros de la clase política que protagonizó la Restauración (Laquièze, 2002, p. 37).

Pero con independencia de lo que pensaran de la Carta sus redactores o, incluso, el propio Luis XVIII, sobre la misma recayeron interpretaciones muy distintas. La versión historicista, apuntalada en el *octroi*²⁸, fue contestada vivamente por los liberales, que desarrollaron una lectura contractual (Rials, 1987, p. 53) que les llevaría en numerosas ocasiones a atribuir a la Carta un grado de constitucionalidad ajeno sin duda a la literalidad de su letra²⁹. De 1814 a 1830 los conflictos, formalmente interpretativos pero materialmente políticos, fueron aumentando en número y virulencia dentro y fuera de la Cámara, desembocando en el paroxismo revolucionario que derrocaría a Carlos X por causa de una *incorrecta* interpretación del artículo 14. Pero, como subraya Lacché, lo cierto es que aquellas dos tesis resultaban de entrada difícilmente conciliables en cuanto que confrontan elementos por completo excluyentes: la cuestión de la legitimidad, el tipo de soberanía constitutiva y la prefiguración del régimen político (Lacché, 2000, pp. 401-402).

De todo ello me interesa simplemente destacar que el régimen institucional al que había dado lugar la Carta de 1814 creó un espacio que propició lo que algunos denominan el «*apprentissage du parlementarisme*» (Rosanvallon, 1994,

²⁷ Atrás quedó el firme rechazo del venerable abate Sièyes al término *octroyer*; el que según el viejo revolucionario, debía ser borrado junto con todos sus derivados de la ciencia política (Rosanvallon, 1994, p. 48).

²⁸ Confrontar el siguiente texto de Rials: «La Charte octroyée est une simple loi édictée par le roi en vertu d'une souveraineté anterior [...]» (1987, p. 112).

²⁹ Un ejemplo en Mezard, que llegaría a afirmar, «[...] le meilleur moyen de nous en garantir, c'est de reconnaître que la Charte a tous les caractères d'une loi fondamentale et surtout l'immutabilité» (1830, p. 18).

p. 65)³⁰, o, si se quiere más neutramente, una larga discusión doctrinal y parlamentaria sobre la naturaleza y caracteres del *gobierno representativo*, expresión genérica que fue utilizada políticamente para designar un régimen liberal —prentendidamente— cercano al «modelo» inglés y por ello desmarcado de la más reciente historia francesa, esto es, de la monarquía absoluta y del régimen de asamblea (Laquièze, 2002, p. 124; Lacché, 2000, pp. 479-482). Bajo la Restauración se asistió al avance imparable de una anglomanía cuyo apogeo se puede situar alrededor de 1830 (Zeldin, 1959, pp. 40-58; Roboul, 1962; Rosanvallon, 1985; Laquièze, 2002, p. 126)³¹, la cual puede ser traducida como una suerte de recuperación —o recomposición³²— de una imagen difusa de Inglaterra entendida como tierra de libertades gobernada por instituciones representativas de la cual se extrajeron una y otra vez argumentos para alimento del debate doctrinal y político³³.

Pues bien, es en este contexto de discusiones en torno a la defensa del gobierno representativo en el que debe insertarse esa relevante polémica en el curso de la cual se puso seriamente en duda la continuidad del Consejo³⁴, hasta el punto de que, como llegaría a reconocer el propio Aucoc, «[...] le coté plus saillant de l'histoire du Conseil d'État sous la Restauration, c'est peut-être la longue polemique a laquelle l'institution elle-même donna lieu de 1817 à 1830 [...]» (Aucoc, 1876, p. 108). La existencia misma del Consejo de Estado, así como sus —imperiales— atribuciones, fueron objeto de un encendido debate político-doctrinal en el que participaron los más relevantes juristas del momento, al mismo tiempo que dieron lugar a virulentas discusiones en *todas* las sesiones parlamentarias dedicadas a la aprobación del presupuesto, en las que un sector de la

³⁰ La cursiva en el original.

³¹ La fecha de 1830 expresamente en Laquièze (2002, p. 126).

³² Previamente idealizada en las obras de De Lolme, Montesquieu o Voltaire. Sobre esta cuestión, ver la clásica obra de Bonno (1931). No obstante, el interés por las instituciones inglesas no fue erudito ni objetivo, siendo portador de una enorme carga polémica y subversiva. Confróntese Tillet (2001).

³³ Claro está que otros clamaron contra las «falsas y funestas imitaciones del régimen de Inglaterra», pero en definitiva, la sombra de la Constitución inglesa fue realmente alargada (Rosanvallon, 1994, p. 62).

³⁴ Recuérdese la conocida paradoja que supuso la actuación de los ultras en la famosa «*chambre introuvable*» en defensa del gobierno representativo. En este exacto sentido, confróntese la siguiente y muy representativa reflexión de Chateaubriand: «En vertu de l'article 14 de la Charte qui donne au Roi le pouvoir de faire les réglemens et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État, les ministres ne pourront-ils pas voir la sûreté de l'État partout où ils verront le triomphe de leurs systèmes ? Il y a tant de constitutionnels que veulent gouverner aujourd'hui avec des ordonnances, qu'il est possible qu'un beau matin toute la Charte soit confisquée au profit de l'article 14» (1816, p. 262).

cámara pidió sistemáticamente la supresión del Consejo, porque, como dijera Dupont de L'Eure, el tesoro no debía sufragar una institución inconstitucional e ilegal a la que unas pocas ordenanzas habían mantenido en el ejercicio de unas atribuciones poco menos que *monstruosas* (Macarel, 1828, p. 379).

Situado ya el debate en el terreno que le fue propio, esto es, en el más exquisitamente constitucional, veamos a continuación cuáles fueron los concretos argumentos esgrimidos a favor de la supresión o, en todo caso, la reforma radical del napoleónico *Conseil d'État* que la Monarquía restaurada había heredado pretendiendo mantener.

3.2. El debate

3.2.1. Los argumentos (i): el silencio de la Carta

A lo largo de los primeros días de la Restauración, la identificación del Consejo de Estado con la persona de un Napoleón derrotado lo convirtió en una institución indeseable a los ojos de los ultras, quienes propugnaron sustituirlo por un modelo más próximo al antiguo *Conseil du Roi*. Sin embargo, la Monarquía restaurada confirmó su existencia mediante una serie de ordenanzas que, alterando un tanto su posición política, trataron de operar su reorganización (Pacteau, 2003, p. 5). Con independencia de los cambios realizados en la composición, estructura y competencias del Consejo a lo largo de la Restauración, lo primero que debe reseñarse —porque afecta directamente a nuestro debate— es que la Carta de 1814 no había dicho nada de la existencia del Consejo; es más, como el mismo Aucoc señala, «[...] mais il semblait, au premier abord, incompatible avec les institutions organiques par la Charte de 1814, qui n'en faisait pas mention [...]» (1879, p. 5).

Así pues, el primer escollo con el que se enfrentó la institución fue el de su posible *inconstitucionalidad*, identificada por todos con la inexistencia de un reconocimiento expreso de la Carta de 1814. Ciertamente es que, como ya indiqué, su incomplicidad respondía punto por punto a su vocación y naturaleza historicista, pero muchos de los defensores de la interpretación contractual hicieron hincapié en la degradación *constitucional* que dicha interpretación comportaba: «Dire que les lacunes de la Charte seront remplies par des lois, que déjà plusieurs le sont par les dispositions de la Constitution de l'an 8, qui alors sont maintenues seulement comme lois, c'est manquer de notions saines sur la différence essentielle entre les lois et une Constitution» (Grégoire, 1814, p. 4). Más claramente, Daunou defendió con duras palabras la preeminencia constitucional que debía atribuirse a la Carta, avisando sobre las consecuencias deducibles de una comprensión

contraria: «Une constitution n'est évidemment rien du tout, si ce n'est pas la loi de toutes les autres lois. Dès que celles-ci peuvent se soustraire à son empire, la restreindre, la transgresser, la suspendre, elle n'est plus qu'une fiction, qu'un mensonge. Entre toutes les lois, elle seule est inefficace, puisqu'elle ne peut rien contre les autres qui peuvent tout contre elle» (Daunou, 1819, p. 159).

La *constitucionalización* de la Carta pretendida por los liberales conllevaba la deslegitimación radical del Consejo de Estado, por cuanto este no podía alegar en su defensa gozar de anclaje normativo digno de consideración. Lo recuerda Lanjuinais en su famoso comentario: «Il n'y a point de Conseil d'État selon la Charte. Il y a de fait un Conseil d'État; il y a même plusieurs Conseils d'État sous des noms divers; il y a plusieurs branches luxuriantes de plus nombreux des Conseils d'État. Mais toutes ces institutions ne doivent leur origine qu'à des ordonnances du Roi, ou si l'on veut, à la Constitution de l'an 8, et à des actes du gouvernement consulaire et du gouvernement impérial [...] Le Conseil d'État, dans tous ses genres et dans toutes ses espèces, est donc extralégal comme il est anti-constitutionnel» (Lanjuinais, 1819, p. 303). La mera existencia de un Consejo extra-constitucional destruía un principio jerárquico-normativo innegociable por cuanto del mismo dependía la conservación del orden público, a saber: que la Carta presidía un orden —social— compuesto en sus sucesivos escalones por las leyes, las ordenanzas del Rey y los reglamentos de los ministros (Macarel, 1828, p. 423)³⁵.

El mantenimiento del Consejo imperial ponía a prueba la entera vocación política de la Restauración en la medida en que, distorsionando sus fundamentos normativos, dejaba al descubierto una realidad que, en principio, debía parecer repugnante al propio Monarca y su entorno: que la herencia normativa e institucional que Luis XVIII había aceptado no era precisamente la de sus antecesores los Monarcas absolutos, sino la legada por el Emperador, esto es, por el usurpador —por excelencia— de la dignidad real. A esta conclusión llega Lanjuinais en otro importante texto: el Consejo, nos dirá, no puede justificar su existencia basándose en normas anteriores a la revolución, ya la ley del primero de diciembre de 1790 y 6 de julio de 1791 lo suprimieron en medio de una gran satisfacción pública; tampoco las constituciones del Imperio sirven a tal fin, ya que —se supone— han sido abrogadas por la Carta, al igual que los artículos particulares de las leyes imperiales, por cuanto aquellos siguen su misma suerte al ser un simple desarrollo de las constituciones del Imperio; finalmente, tampoco sirve aludir a los decretos imperiales ya que son meras leyes actos y no leyes. Si, continua Lanjuinais, a todo ello se le suma que en las famosas *lois maintenues*

³⁵ Intervención de G. de la Rochefoucauld (1828).

—esto es, las expresamente no derogadas por la Carta— no se hace referencia expresa al Consejo, para reconocer su autoridad debe establecerse bien que las constituciones y leyes del Imperio continúan vigentes, bien que se puede crear una autoridad legal sin recurrir a ninguna ley, lo que, por otro lado, contradice lo dispuesto en la Carta. En resumidas cuentas, concluye, mediando la existencia del inconstitucional Consejo, la Carta de 1814 se convierte en una simple *acta adicional a las constituciones del Imperio* (Lanjuinais, 1817, p. 17). Como se habrá podido comprobar, además de dinamitar ensoñaciones historicistas, presentes por lo demás en el preámbulo de la propia Carta, reflexiones como esta ponían sobre el tapete los potenciales riesgos deducibles de la tácita e indiscutida vigencia de la legislación imperial. Porque, tal y como los liberales afirmaron una y otra vez, si se aceptaba que las constituciones imperiales seguían vigentes, ¿qué garantías existían frente a la suspensión del jurado por tiempo ilimitado, la movilización arbitraria de las guardias nacionales o la ilegalización de los departamentos? (p. 18) O, en otro orden de cosas ¿por qué no se mantenía al Consejo por encima de los ministros, es decir, tal como estaba en el organigrama institucional napoleónico?³⁶ En definitiva, ¿dónde quedaba la obra de la Restauración?

La inexistencia de un anclaje constitucional legitimador puso a prueba el ingenio de los defensores del Consejo, que se encontraron con grandes dificultades a la hora de justificar el silencio de la Carta³⁷. Así, por ejemplo, Henrion de Pansey trató de descargar la importancia de la institución imperial utilizando argumentos un tanto peligrosos para la misma: «Quelle place, en effét, pouvoit-on assigner à un conseil d'État, dans un système de gouvernement ainsi combiné? Etabli par la Constitution, ce conseil auroit formé un pouvoir; et cet pouvoir hétérogène n'auroit pu que gêner les mouvements du corps politique. Ajoutons que'un conseil d'Etat qui devoit son existence à la Constitution seroit indépendant du prince, ce qui choqueroit la prérogative royal» (Henrion de Pansey, 1827, p. 188). Al sostener que el Consejo de Estado no era un poder sino una corporación dependiente de la prerrogativa, Henrion de Pansey concluía que aquel no necesitaba más que de ordenanzas para justificar su existencia. Claro está que este autor tenía algunas —muchas— reservas respecto de la tarea jurisdiccional atribuida al Consejo, por lo que su discurso puede ser calificado, cuando menos, de tibio. Otros, empero, no mostraron moderación alguna en

³⁶ Esta envenenada sugerencia procede del diputado Roy (Macarel, 1828, p. 399).

³⁷ Avisando sobre las consecuencias : «Leur silence à cet égard étonne d'autant plus, qu'ils avoient sur les yeux le conseil qui existoit alors, ce conseil qui, pendant les quatorze dernières annés, avoit exercé une si grande influence sur toutes les parties de l'administration publique, auquel nous devons les cinq codes, et presque toutes les lois, presque tous les réglemens qui nous régissent aujourd'hui» (Henrion de Pansey, 1827, t. I, p. 375).

la defensa del Consejo, lo que les llevó a sostener opiniones mucho menos sofisticadas que la mantenida por Henrion de Pansey. Valga como ejemplo de las mismas la expresada por Portalis, quien en el curso de una sesión parlamentaria llegó a afirmar no solo que el derecho público francés no admitía la abrogación tácita de disposiciones legislativas, sino que no cabía hablar de planos subordinados cuando de hablar de poder y libertades se trataba. Con sus propias palabras: «[...] mais le Conseil d'État ne peut devoir son organisation qu'à une ordonnance, parce qu'il est une branche de l'administration, un instrument nécessaire du gouvernement, un organe de la Couronne; messieurs, *les prérogatives du trône sont aussi essentielles à la force du système constitutionnel que les libertés publiques*» (Macarel, 1828, p. 447) (la cursiva es mía).

Según Lacché, este, y no otro, será el verdadero problema de la Francia liberal. Parafraseando a Duvergier de Hauranne, el iushistoriador italiano afirma que la Restauración se asemejó a una especie de minotauro formado de una cabeza inglesa y un cuerpo francés, o mejor, de un Estado antes de la Constitución, lo que sin duda esterilizaba por completo el valor del famoso mito inglés entendido como referente constitucional (Lacché, 2000, p. 482). Debo advertir que denunciar la inoperancia de la anglomanía no es invención de quien esto escribe, sino por el contrario conclusión a la que llegaron los contemporáneos que estuvieron embarcados en el acoso y derribo de un *conseil parasite*, desconocido para la Nación inglesa, el cual debía haber sido suprimido en el mismo momento en que se instaló la Monarquía que había devuelto las libertades a los franceses (Berénguer, 1818, p. 27).

Pero como es bien sabido, fue el cuerpo del minotauro —y no su cabeza— el que ganaría la batalla. Ya lo adelantó el Barón de Couvier cuando sentenció que el orden administrativo inglés en nada se parecía al propio (Macarel, 1828, p. 419)³⁸, sin molestarse en explicar si aquel —diferente— orden tenía o no cabida en el gobierno representativo del que se suponía el propio Barón formaba parte. Por el contrario, fueron los críticos del consejo quienes se plantearon la cuestión con resultados muy negativos para la institución: «L'une des idées dont ils s'avisent quelquefois est de donner des attributions judiciaires à un Conseil d'État que la loi fondamentale ne reconnaît point, que peut bien exister dans une monarchie absolue mais qui n'a point de place dans un système représentatif, parce que, n'étant ni responsable, ni indépendant, remplissant à la fois et confondant des fonctions de toute espèce, législatives, ministérielles, administratives, et, enfin, judiciaires, il est réellement indéfinissable, et, incompatible par sa nature avec une Constitution proprement dite [...]» (Daunou, 1819, p. 166). Además,

³⁸ Intervención del Barón de Couvier (1821).

y en la medida en que aquel gobierno representativo se apoyaba —limitadamente— en el sufragio entendido como derecho político, la mera existencia del Consejo, amén de su probado funcionamiento, lo conculcaba: «[...] ce qu'il y a d'important, c'est que le Conseil d'aujourd'hui, qui n'est ni constitutionnel, ni légal, ni responsable, ni amovible, ni soumis, par son serment, à la Charte et aux lois; qui n'a même ni volonté propre, ni action extérieure en son nom, en fin qui réside à cinquante, cent, à deux cents lièvres du plus grand nombre des intéressés, soit seul compétent pour régler nos droits politiques, lors qu'il nous faille, en même temps, plaider devant les juges ordinaires, pour faire constater les autres éléments dont se composent la qualité d'électeur et celle d'éligible» (Lanjuinais, 1817, pp. 13-14).

Lo que vengo denominando constitucionalización de la Carta puede entenderse como una idealización de la misma operada en virtud de una estrategia política destinada al establecimiento de límites en la aceptación de la Monarquía restaurada, la cual llegó a ser definida por los liberales en términos como los siguientes: «La monarchie constitutionnelle, appuyée sur la scrupuleuse observation de lois protectrices de la liberté civile, politique et religieuse; voilà notre sauvergarde et contre l'invasion du système républicain, et contre le rétablissement du pouvoir absolu» (Duvergier de Hauranne, 1828, p. ii). Abundando en la misma línea, los críticos del Consejo trataron incluso de sacar partido del silencio de la Carta: «La Charte a gardé le silence sur celle du Conseil d'État, parce que son existence, bonne pour le gouvernement imperial, était incompatible avec un gouvernement représentatif, avec l'indépendance, avec la responsabilité des ministres»³⁹. En resumidas cuentas, nos dirán los liberales, la Carta —*otorgada*— de una Monarquía constitucional como era la francesa no hablaba del Consejo porque no podía hacerlo sin traicionar su propia naturaleza; su silencio, en definitiva, era absolutamente consecuente con la misma.

3.2.2. Los argumentos: (ii) el Consejo contra la Carta

Los críticos del Consejo no solo denunciaron su inconstitucionalidad basándose en el silencio de la Carta y en las consecuencias —normativas— que del mismo podían extraerse; bien por el contrario, el grueso de sus ataques se dirigió contra las imperiales atribuciones del Consejo, las cuales, tal como trató de demostrar Mongalvy (1828, pp. 13 y ss.), se habían mantenido prácticamente intactas después de la derrota del emperador. G. de la Rochefoucauld llevó esta idea hasta sus últimas consecuencias al sostener que el ámbito constitucional dañado en

³⁹ Intervención de G. de la Rochefoucauld (1828).

virtud del mantenimiento del Consejo comprometía el funcionamiento de todos los poderes: «Il me semble donc démontré que le Conseil d'État n'a pas été institué par la Charte, parce qu'il ne pouvait pas l'être, sans mutiler quelque uns des pouvoirs qu'elle a constitués, et par conséquent on en peut déduire que le laisser subsister aujourd'hui avec les attributions dont il jouit, c'est attaquer, c'est envahir à chaque instant les pouvoirs constitutionnels» (Macarel 1828, p. 429)⁴⁰.

El espacio ocupado por el Consejo se asimiló al botín acaparado en el curso de una operación usurpadora cuya autoría correspondía a aquellos déspotas a quienes no les gustaba estar solos. Sin embargo, advertirán los críticos, un Rey con ministros responsables bajo el control de las Cámaras no necesita de una institución llena de funcionarios *anfíbios* que la incapacitan para servir a la separación de poderes (Macarel, 1828, p. 450)⁴¹; es más, la existencia de ese cuerpo degradaba el sistema representativo hasta el punto de transformarlo en ilusión destinada a tranquilizar a los espíritus mediante engaño (Daunou, 1819, p. 207). Que G. de la Rochefoucauld, responsable de esta última imagen, no exageraba nada o casi nada nos lo demuestra la poca sospechosa intervención de M de Vatimesnil, ministro de Instrucción pública, quien advirtió en el curso de una sesión parlamentaria sobre las graves consecuencias que podía acarrear la extensión de los argumentos que servían para deslegitimar al Consejo a otras instituciones que, como la *Cour des Comptes* o los Consejos de prefectura, compartían con el de Estado fundamentación (Daunou, 1819, p. 466). En definitiva, y en esto coincidían críticos y defensores del mismo, el Consejo ostentaba un poder tan extendido que le habilitaba a pronunciarse soberanamente sobre una masa de intereses casi tan grande como la sometida a la jurisdicción ordinaria (Macarel, 1828, p. 404)⁴², lo que llevó a sus detractores a plantearse un tanto retóricamente «¿Connaissant toute l'importance des attributions du Conseil d'État, laisserez-vous subsister les choses dans un état aussi contradictoire avec le gouvernement constitutionnel? (Macarel, 1828, p. 409)⁴³. Pero, nos podríamos preguntar ahora nosotros, ¿cómo estaban *les choses*?

Sigamos aquí a uno de los más radicales defensores de la teoría de la usurpación, Berenguer, quien de entrada reflexiona sobre lo revelador que resultaba el juramento de los consejeros en la medida que demostraba con claridad que su compromiso se circunscribía a la guarda de los edictos, ordenanzas del Rey y reglamentos del propio Consejo. Siempre según Berenguer, estos consejeros

⁴⁰ Intervención de G. de la Rochefoucauld (1828).

⁴¹ Intervención de Dupin (1828).

⁴² Intervención de Alexandre de Lameth (1821).

⁴³ Intervención de Manuel (1821).

a quienes no se obligaba a jurar la Carta eran —solo— hombres vinculados al trono, aspirantes perpetuos a Ministros, inhábiles como legisladores o jueces comprometidos con el gobierno representativo. Visto desde esta perspectiva, el Consejo resultaba intolerable en todas sus facetas: entendido como cuerpo político, resultaba ineficaz y contradictorio porque siendo como eran los ministros los únicos responsables de la preparación de las leyes, la opinión de los consejeros devenía una mera formalidad no exenta de problemas ya que, de un lado, los consejeros pretendían destacarse sin que los ministros los tuvieran en cuenta, y, de otro, había que lidiar con las distorsiones causadas por la doble condición de consejeros y miembros de las Cámaras que muchos de ellos ostentaban. Al mismo tiempo, el Consejo, entendido como cuerpo judicial, resultaba si cabe más intolerable ya que siendo como era una verdadera corte de justicia civil y criminal y siendo los consejeros meros cortesanos sin preparación, no se garantizaba ni su imparcialidad ni su independencia (Berenguer, 1818, pp. 62-64).

Aun cuando muchos de los críticos lo fueron respecto de todas las atribuciones de la institución [«les attributions politiques de cet Conseil sont trop liées à ses attributions judiciaires pour qu'il sois possible de les séparer» (Berenguer, 1818, p. 62)¹, también hubo quienes diferenciaron muy claramente las dos —posibles— caras del Consejo, consultiva-política y judicial, para concentrar sus críticas sobre la última, siempre y cuando, dirán algunos, los consejeros que actuaran como tales, y no como jueces al mismo tiempo, fueran «invisibles», esto es, no ejercieran ninguna clase de poderes públicos (Daunou, 1819, p. 208). En este sentido, un tibio crítico del Consejo, el Duque de Broglie, se esforzó por demostrar que el régimen representativo había hecho descender al imperial Consejo de Estado a un segundo rango —«cela etat inévitable»— por cuanto que las Cámaras y los ministros se habían emancipado de su tutela, la Corte de casación había sido restituida en sus funciones y el propio Consejo estaba bajo la supervisión de los Ministros, convirtiéndose por tanto en un simple cuerpo consultivo. Este defensor a ultranza del Consejo privado inglés pretendió asimilarlo e identificarlo con el Consejo de Estado, aun cuando tuvo que aceptar que la situación de este último no era precisamente envidiable: «Le Conseil d'État demeure donc un coras hybride, d'un caractère équivoque, conservant tout le fond et un peu les formes de la libre délibération, suspect également, sous ce rapport aux Chambres et aux ministres, souvent mis en question, toujours mollement défendu, et ne rendait pas, à becaoup près, tous les services qu'on serait en droit d'espérer» (Broglie, 1872, p. 256). Claro está que los defensores del Consejo entendieron muy particularmente el significado del término «consultivo», como bien demuestra la propuesta de mejora suscrita por Siméon, quien, indignado ante las *injustísimas críticas* que la institución acumuló a lo largo de la

Restauración, sugirió que había que fortalecer la participación del Consejo en la factura de la legislación, dando a los Consejeros de Estado título de comisarios permanentes *auprès des Chambres* a la vez que se les debía habilitar tanto para discutir de forma solemne todos los proyectos de ley como para decidir sobre su interpretación y revisión (Simeón, 1829). En pocas palabras, la sombra gloriosa del Consejo de Estado napoleónico hacedor supremo de normas demostró ser no solo alargada, sino verdaderamente resistente a la —supuesta— parlamentarización de la Monarquía restaurada.

Pero dejando a un lado opiniones extremas como las sostenidas por los nostálgicos del régimen imperial, hay que reconocer que la mayor parte de los defensores del Consejo trataron de salvar las atribuciones políticas de la institución a la par que denunciaron como inconstitucionales las judiciales. Figuras tan relevantes como Cormenin criticaron duramente la usurpación que de la justicia había realizado el Consejo, aunque se pronunciaran a favor del mantenimiento de un cuerpo consultivo situado en el entorno del Monarca, argumentando que podía ser —o seguir siendo— un instrumento útil, no necesariamente peligroso para el régimen representativo siempre y cuando se mantuviera en el plano de la consulta de los *affaires publiques* sin intrometerse en los de los particulares (Macarel, 1828, pp. 326 y ss.). Esta idea se repite en numerosos escritos e intervenciones: «Il faut ramener le Conseil d'État à sa destination primitive. Qu'il ne sois qu'un conseil aulique et n'ait point de jurisdiction; qu'il discute en secret; qu'il rédige les projets de loi; qu'il donne des avis dans tous les affaires où le monarque juge à propos de le consulter, mais qu'il cesse de s'occuper des affaires privées et de rendre des jugements. Le comité du contentieux doit en être détaché pour former une cour suprême d'administration, où serait portées sur l'appel des parties ou des commissaires du Roi, les affaires jugées en première instance [...] mais elle serait composée comme les cours judiciaires aurait, comme elles, ses audiences, ses chambres de conseil et sa procédure appropriées aux formes administratives [...]» (Macarel, 1828, p. 323). La importancia de esta cuestión no se le puede escapar a nadie por cuanto afecta a uno de los más capitales inventos del Ochocientos continental: la jurisdicción administrativa. Tratémosla, por ello, separadamente, aun cuando no debemos olvidar que, como diría Huet de Coëtisan, adolecía del mismo pecado original: «Il n'est donc réellement qu'une comisión judiciaire que réproûve la Charte. Cette jurisdiction compromet la dignité royale [...]» (Macarel, 1828, p. 255).

3.2.3. *Los argumentos (iv): El Consejo contra la justicia.*

La garantía de los derechos

De todos es sabido que el estudio de los orígenes de la jurisdicción de la Administración ha hecho correr ríos de tinta y que tanto su cronología como su naturaleza han sido y son objeto de discusión entre historiadores y juristas. No es este el lugar indicado para hablar de todo ello, ni siquiera para intentar un breve resumen que, sin duda, no conseguiría siquiera hacer honor a un debate tan complicado. Por tanto, lo que aquí pasaré a exponer no será sino una síntesis de los argumentos utilizados en la polémica de la que vengo dando cuenta, comenzando, eso sí, por el histórico.

Fue el siempre interesante Duvergier de Hauranne quien trató de hacer historia de la jurisdicción administrativa con objeto de desautorizar la existencia del Consejo entendido como última instancia de aquella. Este autor defendió con brío la actuación de la Asamblea Constituyente revolucionaria, la cual, según él, puso fin al espantoso desorden procedente del Antiguo Régimen en virtud del cual el *Conseil du Roi* atendía todo tipo de asuntos en paralelo a los tratados por los tribunales, los cuales, a su vez, gestionaban la policía general a la vez que llevaban ante ellos a los administradores. Sin embargo, continúa, las leyes del 24 de agosto de 1790 y del 14 de octubre de 1790 cortaron con esta última práctica, impidiendo llevar a los administradores ante los tribunales por razón de sus funciones públicas, a menos que estuvieran enviadas por una autoridad superior. Ahora bien, de este conocido relato Duvergier de Hauranne no extrae como consecuencia que fuera la legislación revolucionaria la que blindó a la administración —o mejor, a los administradores— frente a la justicia, como suele decirse con demasiada frecuencia, ya que, añadiré, la Asamblea Constituyente se reservó el poder de llevar ella misma a los administradores ante los tribunales, así como de revisar las decisiones de los ministros en materia de competencias. Por ello, concluye, no fue la Asamblea, sino las leyes dadas por el directorio, los cónsules y el Imperio las que diseñaron las atribuciones de la jurisdicción administrativa al punto excesivo que llegaron a la Restauración.

No todos fueron tan complacientes con las Asambleas revolucionarias como Duvergier de Hauranne, quien como se ha podido comprobar trató de descargarlas de toda responsabilidad en la construcción de la protección extraordinaria de los oficiales públicos. Por el contrario, Cormenin culpó a la Asamblea Nacional de no haberse dado cuenta de que dejaba a los tribunales sin suficiente consideración personal, sin fuerza en definitiva para proteger los derechos de los ciudadanos y sus propiedades, centrada como estuvo en ahuyentar el fantasma de los antiguos Parlamentos limitando y controlando el papel de los nuevos

jueces. Sin embargo, continúa, la Asamblea Legislativa y la Convención pecaron por acción, y no por omisión como la constituyente, cuando actuaron como auténticas déspotas al proteger excesivamente a sus agentes, lo que conllevó que «[...] sous le nom de liberté régnait alors une insupportable servitude. La tyrannie du pouvoir exécutif abatit détaché des tribunaux, et attribué à la décision expeditive des administrations de départements, et par voie d'appel aux ministres, toutes sortes de questions d'État, de propriété, de titres privés» (Cormenin, 1819, p. 5). Claro está que Cormenin compartía con Duverger de Hauranne el convencimiento de que la protección ilimitada se había consolidado bajo el gobierno del déspota por excelencia, Napoleón, manteniéndose bajo la restauración con argumentos poco menos que *ridículos*, amén de peligrosos. Es más, siempre según Cormenin, la maquinaria imperial heredada se había acostumbrado a considerar los abusos de autoridad y los actos arbitrarios como *medios propios e indispensables del gobierno*, dándose el caso de que el Consejo, una autoridad colectiva no reconocida por la Carta ni organizada por la ley, así como no sometida a responsabilidad «ne peut soustraire des fonctionnaires occupables, ni à l'action de la justice, ni à la poursuite civile des parties lésées» (Cormenin, 1819, p. 19). Así pues, concluirá, la protección extraordinaria de los agentes no podía desvincularse de la justicia administrativa por cuanto esta última compartía el mismo pecado original; en sus propias palabras: «Ce deux choses paraissent tellement liées, tellement connexes et indivisibles, qu'elles veulent être réglées presque ensemble. C'est le cri d'un besoin universel» (p. 42).

De hacer caso a los críticos, la situación no había cambiado desde que Napoleón usurpó «[...] autant qu'il le put, pour le constituer, des attributions de l'autorité judiciaire qui n'état pas aussi dépendante de lui que l'autorité administrative [...]» (Rochefoucauld, 1829, p. 21), ya que los tribunales hicieron gala de cierta independencia a lo largo de la Restauración hasta el punto que, como llegó a recordar G. de la Rochefoucauld en la Cámara, las Cortes reales, y entre ellas la de Nancy «[...] pour un arrêt hardi et mémorable, ont déclaré formellement l'illégalité de l'existence du Conseil d'État comme juridiction contentieuse» (Macarel, 1828, p. 432). Así pues, la usurpación que había sido perpetrada en el pasado —revolucionario e imperial— contra una justicia encarnada en hombres independientes seguía siendo necesaria para poder una vez superadas las dictaduras, resulte ser esta y no otra la razón del mantenimiento de monstruosos tribunales excepcionales a la cabeza de los cuales se situaba el Consejo de Estado (Gilbert de voisins, 1824). Como sostendrán muchos, el Consejo podía —y debía— ser considerado un tribunal de excepción porque —en los tiempos que corrían, diferentes en todo punto a los de San Luis— toda la justicia era justicia delegada ya que, por más que emanara del Rey, no se identificaba con su voluntad sino

con la aplicación de las leyes hecha por jueces y magistrados independientes, nunca por el Monarca. Así pues, era la *puissance législative* la que fundaba los tribunales, daba orden a las jurisdicciones y determinaba la naturaleza de sus atribuciones, por lo que se hacía difícil aceptar que la justicia administrativa podía esquivar unos requerimientos exigibles incluso para el establecimiento de una simple justicia de paz, como llegaría a advertir Dupont de l' Eure en una sesión parlamentaria (Macarel, 1828, p. 379), a lo que habría que añadir, además, que «soutenir que le roi juge en matière administrative, c'est soutenir une proposition d'une fausseté evidente» (Routhier, 1828, p. 238), sabiendo, como sabían todos, que era el Consejo y no el Rey quien juzgaba los miles de asuntos sometidos al mismo. Al mismo tiempo, la actuación jurisdiccional del Consejo no ofrecía garantía alguna ya que, de un lado, los artículos 57 y 58 de la Carta aseguraban que la justicia se administraba en nombre del Rey por jueces inamovibles nombrados por el Monarca: sin embargo, los consejeros eran revocables a voluntad; de otro, la publicidad de los debates era exigida por el artículo 64 y las leyes: sin embargo, el Consejo decidía *à huis clos*, sin que las partes fueran oídas. En resumen, «voilà certes, dira-t-on, un tribunal en complet discord avec les principes de la Charte et dont la forme de procéder est aussi singulière que contraire aux règles imprescriptibles d'une bonne distribution de la justice; eh bien !! Ce tribunal, c'est le Conseil d'État» (Duvergier de Hauranne, 1828, p. 282).

Ahora bien, no hay que olvidar que, así concebido, el Consejo no se encontraba solo ya que era la suprema instancia de la jurisdicción administrativa. La oposición al Consejo fue, pues, la punta de lanza de un rechazo que tenía unas muy profundas raíces : «Car, dans l'état actuel des choses, la prétendue séparation de la justice ordinaire et de la justice administrative n'est que la réunion de tous les pouvoirs dans les mains du ministère, et l'organisation légale de l'exercice du pouvoir arbitraire appliqué à ce qu'il y a de plus respectable au monde, à ce qui touche de plus près aux intérêts des citoyens, à la distribution de la justice» (Duvergier de Hauranne, 1828). Los ataques al Consejo se extendieron a los Consejos de Prefectura : «Le conseil offre en tout l'image de cette justice bâtarde et abusive des conseils de préfecture dont il est le régulateur, et contre laquelle on se récrie depuis si longtemps» (Berenguer, 1818, p. 69). La justicia administrativa, confundida como estaba con una legislación particular compuesta de decisiones, reglamentos e interpretaciones no era otra cosa que arbitrio propio de la voluntad de los déspotas, siendo así que su funcionamiento no solo *met toute notre législation en lambeaux*, sino que obligaba a las víctimas de la opresión y el arbitrio a dirigirse a las Cámaras en solicitud de justicia, descompensando así el reparto de atribuciones que la Carta aseguraba (Lemercier,

1819, pp. 14-17). La situación, sin embargo, no parece que cambiara mucho, ya que a las alturas de 1830 Quénauld describió con estas palabras lo que constituía la herencia de la Restauración: «Les Conseils de préfecture et le conseil d'État sont donc en réalité de véritables tribunaux, mais de tribunaux composés de membres amovibles qui jugent sans publicité, sans que leur délibération sois precede d'un débat contradictoire; et même, pour les conseils de préfecture, sans que la forme de procéder devant eux ait été déterminée par un règlement» (1830, p. 8).

Por el contrario, los defensores del Consejo trataron de sostener que no era un tribunal sino una corte de equidad, de alta policía, entre otras cosas porque no parece que pudieran responder a la bien armada batería de argumentos esgrimidos por la oposición liberal en este concreto punto (Simeón, 1829, p. 45). Lo cierto es que incluso ellos mismos tuvieron que admitir que la justicia administrativa no estaba regulada legalmente en su organización, competencias y reglas de instrucción y decisión (Sirey, 1818, pp. 451-479), entendiéndose solo como expresión del «espíritu» de la Carta y de las leyes, lo cual, sin duda, resultaba un tanto insuficiente. Recuérdese si no que, mediando tan solo *espritu*, en sede de justicia administrativa se gestionaban los conflictos entre autoridades judiciales y administrativas, las apelaciones en casos de abuso en materias eclesiásticas, el ejercicio público del culto y libertades garantizadas a sus ministros, la validez de las presas marítimas, los contratos entre los particulares y la administración, los contenciosos de los bienes nacionales, las ventas o cambios, sin autorización de bienes afectos a mayorazgos, las concesiones de minas o desecamiento del *marais*, la *mise en cause* de todos los funcionarios públicos, las apelaciones de las contribuciones directas y de bienes comunales...en resumen, no nos debe extrañar que autores como G. de la Rochefoucauld llegasen a afirmar que incluso el derecho de propiedad estaba por completo sometido al Consejo de Estado (Rochefoucauld, 1829).

Todos los críticos del Consejo, sin excepción, afirmaron que su existencia privaba a los franceses de sus derechos en la medida en que conculcaba el más sagrado de los mismos, «[...] le droit de la défense libre et entière; pour me servir de la expresión de Pufendorf» (Lemercier, 1819, p. 7), aun cuando, según los más exigentes, solo podía hablarse de real existencia de garantías individuales si se establecían jurados verificadores de los hechos, se aseguraba la inamovilidad y perfecta independencia de los jueces y, finalmente, se elegía una asamblea de representantes cuyo consentimiento fuera básico para establecer impuestos y valorar todas las leyes nuevas. Pero, en definitiva, incluso los más tibios coincidirán en que las *libertades de los modernos* habían sido confiadas a una institución «[...] á côté ou milieu du régiment représentatif qu'on noms a promis, nous voyons

un tribunal qui, pirouettant, selon l'impulsion qu'il reçoit, sur le pivot de l'arbitraire, se déclare tour-à-tour compétent pour condamner, incompétent pour absoudre ; compétent pour sanctionner et légaliser l'erreur on l'imposture, incompétent pour fixer la vérité et proclamer l'évidence ; compétent pour statuer dans l'ombre, incompétent pour admettre la discussion publique ; compétent pour violer tous les principes de la législative, incompétent pour se conformer à la loi ; compétent pour assurer et maintenir le triomphe du dol, incompétent pour en proposer la répression» (Lemercier, 1819, pp. 9-10). Por tanto, sentenciará Cormenin, ha llegado la hora de resolver un tan claro como acuciante dilema «[...] on laissez le citoyen plaider contre l'État devant les tribunaux, on, si vous retenez la cause devant l'administration, donnez au citoyen des garanties qui aujourd'hui n'existent point [...]» (Cormenin, 1819, p. 51). El Duque de Broglie recogerá el guante: en un *Rapport au Roi*, recogido en el *Moniteur* del 22 de agosto de 1830, solicitó la reforma de la completa jurisdicción administrativa (Quénault, 1830, p. 3).

4. RECAPITULACIÓN

Una ordenanza fechada el 20 de agosto de 1830 instituyó una comisión a la que se le encargó la preparación de un proyecto de ley para la reforma de la organización y atribuciones del Consejo de Estado. Presidida por B. Constant hasta su muerte, el teórico de la *libertad de los modernos* fue sucedido por el Duque de Broglie, aun cuando no parece que la personalidad de ambos constituyese una garantía suficiente para obrar el tan deseado cambio. Porque, en efecto, la comisión no cosechó muchos éxitos en el cumplimiento de su encargo, siendo así que el largo proyecto —240 artículos— que llegaría a redactar fue olvidado por un Gobierno que se contentó con aprobar las ordenanzas del 2 de febrero y el 12 de marzo de 1831, en virtud de las cuales se introdujeron una serie de garantías en el procedimiento. Los proyectos de reforma se sucedieron a lo largo del periodo orleanista, a la vez que una serie de cambios afectaron a la organización y al propio hacer del Consejo. Finalmente, la ley del 19 de julio de 1845 estabilizó definitivamente esta —en palabras de Aucoc— *fundamental institución del Estado francés* en virtud de la consagración del así llamado sistema de justicia retenida, no obstante lo cual hay que recordar que aquella ley se llegó a aprobar por una exigua mayoría (197 vs. 170) (Aucoc, 1876, pp. 114 y ss.).

Esta ajustada votación pone de relieve que la justicia administrativa siguió siendo un problema después de 1830. Aun cuando la Ordenanza de febrero de 1831 había reformado un tanto el Consejo de Estado, los Consejos de Prefectura seguían siendo los mismos, a lo que habría que sumar que los críticos de la

justicia retenida denunciaron una y otra vez su incompatibilidad con la Carta, esta vez la de 1830 (Colombel, 1849, pp. 24-31). A partir de 1830 hubo quienes abogaron por la restitución del verdadero —e imperial— espíritu a una institución que la Restauración había degradado mezquinamente (Locré, 1831, pp. 1-2), mientras que otros siguieron afirmando que la justicia administrativa en general, y el Consejo de Estado en particular, desvirtuaban por completo el gobierno representativo (Bavou, 1838; Colombel, 1840): en definitiva, la Monarquía orleanista asistió a una discusión que se expresó en términos muy similares a los ya enunciados a lo largo de la Restauración, lo cual me permite afirmar que hay materia suficiente para elaborar el segundo capítulo de una historia que bien podría titularse algo así como *La insuperable contradicción: gobierno representativo y jurisdicción administrativa en los orígenes del Estado liberal*, o, por qué no, *De la inanidad del mito inglés en la historia del régimen parlamentario de Francia*. En resumidas cuentas, un capítulo a sumar en la cuenta de una historia que seguramente debería concluir refiriéndose a la famosa crítica de Dicey al *droit administratif* como opuesto a las libertades garantizadas por el *rule of law*. Entre tanto, me he conformado con dar —mínima— cuenta de un debate constitucional con el objeto de rescatar del olvido unas voces que en su día pretendieron defender las garantías que aseguraban *la libertad de los modernos* entendidas como seña de identidad del *gobierno representativo*.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adame de Heu, W. (1997). *Sobre los orígenes del liberalismo histórico consolidado en España (1835-1840)*. Sevilla: Universidad de Sevilla.
- Antoine, M. (1964). *Le comité contentieux des finances près le Conseil du Roi (1777-1791)*. Nancy: Société d'Impressions Typographiques.
- Antoine, M. (1970). *Le conseil du roi sous le règne de Louis XV*. Ginebra: Droz, para la Société de l'Ecole des Chartes.
- Antoine, M. (1987). *La monarchie absolue*. En K. Baker (editor), *The French Revolution and the creation of modern political culture. Vol. I. The Political culture of the old regime*. Oxford: Pergamon Press.
- Aucoc, L. (1876). *Le Conseil d'État avant et depuis 1789. Ses transformations, ses travaux et son personnel. Étude historique et bibliographique*. Paris : Imprimerie Nationale.
- Aucoc, L. (1879). *Le Conseil d'État et les recours pour excès de pouvoirs. Revue des deux mondes*. Paris.

- Bavoux, M. (1838). *Conseil d'État, conseil Royal, Chambre des Pairs, vénalité des charges, duel et peine de mort*. Paris : J. P. Aillaud.
- Barrios, F. (1984). *El Consejo de Estado de la Monarquía española (1521-1812)*. Madrid: Consejo de Estado.
- Barthélemy, J. (1904). *L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII el Charles X*. Paris: V. Giard y E. Brière.
- Bastid, P. (1954). *Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire français (1814-1848)*. Paris: Recueil Sirey.
- Berenguer (1818). *De la justice criminelle en France d'après les lois permanentes, les lois d'exception, et les doctrines des tribunaux*. Paris: s/e.
- Bigot, G. (2002). *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF).
- Bonno, G. (1931). *La Constitution britannique devant l'opinion française de Montesquieu a Bonaparte*. Paris: Librairie Ancienne Honoré Champion.
- Bout de l'Epine, A. (1972). *Du Roi au Conseil d'État : Le comité contentieux des départements (9 Août 1789-27 Avril 1791)*. Paris: PUF.
- Broglié, A., Duque de (1872). *Vues sur le gouvernement de la France*. Segunda edición. Paris: Michel Lévy Frères.
- Burdiel, I. (1987). *La política de los notables (1834-1836)*. Valencia: IVEI.
- Burdiel, I. (2004). *Isabel II. No se puede reinar inocentemente*. Madrid: Espasa-Calpe.
- Chateaubriand, F. (1816). *De la Monarchie selon la Charte*. Paris: Le Normant.
- Clavero, B. (edición y estudio preliminar) (1992). *Constitución de Inglaterra*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Colombel, H. (1840). *De la jurisdiction administrative*. Paris: Joubert.
- Constant, B. (2006). *Curso de política constitucional* (traducido libremente al español por Marcial Antonio López). Granada: Comares.
- Cormenin, L. M. (1819). *De la responsabilité des agents du gouvernement, et des garanties des citoyens contre les décisions de l'autorité administrative*. Paris: Baudouin Frères.
- Craiuu, A. (2006). *Le centre introuvable. La pensée politique des doctrinaires sous la Restauration*. Paris: Plon
- Daunou, P. C. F. (1819). *Essai sur les garanties individuelles que réclame l'État actuel de la société*. Paris: Foulon.

- Daresté, R. (1862). *La justice administrative en France ou Traité du contentieux de l'administration*. París: Durand.
- Díaz del Corral, L. (1945). *El liberalismo doctrinario*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Domínguez Villa, A. (1997). *Constitución y Derecho sancionador administrativo*. Madrid: Marcial Pons.
- Duvergier de Hauranne, M. (1828). *De l'ordre légal en France et des abus d'autorité*. París: Baudouin.
- Fernández Sebastián y J., J. F. Fuentes (2002). *Diccionario político y social del siglo XIX español*. Madrid: Alianza.
- Fernández Sebastián, J. (2006). Liberales y liberalismo en España, 1810-1850. La forja de un concepto y la creación de una identidad política. *Revista de Estudios Políticos* 134, pp. 125-176.
- Fontana, J. (2006). *La época del liberalismo*. Barcelona: Marcial Pons.
- Fradera, J. M^a (2002). ¿Se puede medir la nación? En R. Robledo, I. Castells, M. Cruz Romeo (editores). *Orígenes del liberalismo. Universidad, política, economía*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Furet, F. y M. Ozouf (editores) (1989). *The French Revolution and the creation of modern political culture. Vol. 3. The transformation of Political Culture, 1789-1848*. Oxford: Pergamon Press.
- Fusi, J. P. (1994). Centralismo y localismo: la formación del Estado español. En G. Gortazar (editor), *Nación y Estado en la España liberal*. Madrid: Noesis.
- García de Enterría, E. (1972a). *Revolución francesa y Administración contemporánea*. Madrid: Taurus.
- García de Enterría, E. (1972b). *La Administración española*. Madrid: Alianza.
- García de Enterría, E. (1994). *La lengua de los derechos*. Madrid: Alianza.
- Gil Novales, A. (1975). *Las sociedades patrióticas (1820-1823). Las libertades de expresión y de reunión en el origen de los partidos políticos*. 2 tomos. Madrid: Tecnos.
- Gilbert de Voisins, P. P. A. (1824). *Des enpiétements du Conseil d'État sur les tribunaux, et de la proposition de M. Jankowitz*. París: s/e.
- Gómez Ochoa, F. (2003). Pero, ¿hubo alguna vez once mil vírgenes? En M. Suárez Cortina (editor), *Las máscaras de la libertad. El liberalismo español*. Madrid: Marcial Pons.
- Grégoire, H. (1814). *De la Constitution française de l'an 1814*. Cuarta edición, corregida y aumentada. París: Le Normant.

- Henrion de Pansey (1827). *De l'autorité judiciaire en France*. Tomo 1. Tercera edición. París: Libraire de Théophile Barrois Père.
- Hummel, J. (2000). *Le constitutionnalisme allemand (1815-1918): le modèle allemand de la monarchie limitée*. París: PUF.
- Jardin, A. (1989). *Historia del liberalismo político. De la crisis del absolutismo a la Constitución de 1875*. México, D.F.: FCE.
- Lacché, L. (2000). Constitución, Monarquía, Parlamento: Francia y Bélgica ante los problemas y «modelos» del constitucionalismo europeo (1814-1848). Fundamentos. *Cuadernos monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 2.
- Lanjuinais J. D. (1817). *Du Conseil d'État et de sa compétence sur les droits politiques des citoyens ou Examen de l'article 6 de la Loi sur les élections du 5 Février*. París: s/e.
- Lanjuinais J. D. (1819). *Constitution de la Nation française*. Avec un essai de traite historique et politique sur la Charte, et un recueil de pieces correlatives. Tomo 1. París: s/e.
- Laquièze, A. (2002). *Les origines du régime parlementaire en France (1814-1848)*. París: PUF
- Laski, H. J. (1969). *El liberalismo europeo*. México: FCE.
- Lemercier, P. P. (1819). *Du système administratif en France*. París: Correard.
- Leonhard, J. (2001). *Liberalismus. Zur historischen semantik eines europäischen Deutungsmutters*. Munich: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Linz, J. (2002). El surgimiento de las nuevas identidades contemporáneas: propuestas para una discusión. En A. M^a García Rovira (ed.), *España, ¿nación de naciones?* Madrid: Marcial Pons.
- Locré, M., Barón de (1831). *Quelques vues sur le Conseil d'État considéré dans ses rapports avec le système de notre régime constitutionnel*. Paris: s/e.
- Lorente, M. (coordinador) (2007). *De la justicia de jueces a la justicia de leyes. Hacia la España de 1870*. Madrid: Consejo Nacional del Poder Judicial.
- Macarel, L. A. (1828). *Des tribunaux administratives, ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative contenant un examen critique de l'organisation de la justice administrative et quelques vues d'amélioration*. París: s/e.
- Mannori, L. y B. Sordi (2001). *Storia del diritto amministrativo*. Roma-Bari: Laterza.
- Marichal, C. (1980). *La revolución liberal y los primeros partidos políticos en España: 1834-1844*. Madrid: Cátedra.

- Marichal, J. (1995). «Liberal»: su cambio semántico en el Cádiz de las Cortes. En *El secreto de España. Ensayos de historia intelectual y política*. Madrid: Taurus, pp. 29-45.
- Mestre J.L. (1967). Recherches sur l'expédition du contentieux administratif devant le Conseil du Roi à la fin de l'Ancien Régime. En M. Boulet-Sautel, *Études et documents du Conseil d'État* 19, pp. 13-24.
- Mezard, M. (1830). De la Charte et de ses conséquences. París: *Croix-des-Petites-Champs* N° 35.
- Mongalvy, M. (1828). *Du Conseil d'État mis en harmonie avec les principes de la Charte constitutionnelle*. París: Impr. de Trouvé.
- Moreno Alonso, M. (1989). Sugerencias inglesas para unas Cortes españolas. En J. Cano Bueso, *Materiales para el estudio de la Constitución de 1812*. Madrid: Tecnos.
- Moreno Alonso, M. (1997). *La forja del liberalismo en España. Los amigos españoles de Lord Holland*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Mousnier, R. (1970). *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*. París: PUF.
- Nieto, A. (1996). *Los primeros pasos del Estado Constitucional*. Barcelona: Ariel.
- Pacteau, B. (2003). *Le Conseil d'État et la fondation de la justice administrative française au XIXe siècle*. París: PUF.
- Pérez-Tenessa, A. (2005). *Historia, cosas e historias del Consejo de Estado*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- Quénault, H. A. (1830). *De la jurisdiction administrative*. París: Delaunay.
- Reboul, P. (1962). *Le mi the anglais dans la littérature française sous la Restauration*. Lille: Bibliothèque Universitaire de Lille.
- Regnault, A. (1851). *Histoire du Conseil d'État depuis son origine jusqu'à ce jour*. París: Auguste Vatou.
- Rials, S. (1987). *Révolution et contrévolución au XIXeme siecle*. París: DUC-Albatros.
- Riquer i Permanyer, B. de (2001). *Escolta Espanta. La cuestión catalana en la época liberal*. Madrid: Marcial Pons.
- Rochefoucauld, G. de la (1829). *Des atributions du Conseil d'État*. París : Tétot Frères.
- Rosanvallon, P. (1985). *Le moment Guizot*. París: Gallimard.
- Rosanvallon, P. (1989). *Les doctrinaires et la question du gouvernement représentatif*. En Furet y Ozouf.

- Rosanvallon, P. (1994). *La Monarchie impossible. Les Chartes de 1814 et de 1830*. París: Librairie Arthème Fayard.
- Routhier (1828). *De la organisation du Conseil d'État en cour judiciaire*. París: Renduel.
- Sánchez León, P. (2006). Aristocracia fantástica: Los moderados y la poética del régimen representativo. *Ayer*, 61.
- Siméon, H. (1829). *Du Conseil d'État, considéré dans son organisation actuelle et dans les améliorations qu'il serait possible d'y introduire, par un auditeur*. París: s/e.
- Sirey, J. B. (1818). *Du Conseil d'État selon la Charte constitutionnelle, ou notions sur la justice d'ordre politique et administratif*. París: Harlay.
- Tamayo Isasi-Isasimendi, J. A. (1967). *Algunas ideas sobre el Consejo de Estado Francés*. Sevilla: Instituto García Oviedo / Universidad de Sevilla.
- Tillet, E. (2001). *La Constitution anglaise, un modèle politique et institutionnel dans la France des Lumières*. Marsella: Presses Universitaires d'Ais-Marseille-PUAM.
- VV.AA. (2004). *La Constitución de Cádiz de 1812. Hacia los orígenes del constitucionalismo iberoamericano y latino*. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Vallejo, J. (1998a). La memoria esquivada del Duque de Almodóvar. Lectura de su Constitución de Inglaterra. En A. Romano, *Il modello costituzionale inglese e la sua recezione nell'area mediterranea tra la fine del 700 e la prima metà dell'800*. Milán: Giuffré.
- Vallejo, J. (1998b). Geografía constitucional ilustrada. *Historia. Instituciones. Documentos*, 25.
- Vallejo, J. (2000). Estudio preliminar a la obra del Duque de Almodóvar, *Constitución de Inglaterra*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Boletín Oficial del Estado.
- Varela, J. (1995). El pensamiento constitucional en el exilio: el abandono del modelo doceañista (1823-1833). *Revista de Estudios Políticos* 87, pp. 63-90.
- Vidaillan, M. de (1861). *Histoire des Conseils du Roi*. París: Amyot.
- Zeldin, T. (1959). English Ideals in French Politics during the Nineteenth Century. *The Historical Journal* 2, pp. 40-58.