

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL CONSEJO DE ESTADO EN LA CONSTITUCION DE 1812

Por MARIA ISABEL CABRERA

Antes de examinar brevemente el estado en que se encuentra el tema objeto de este trabajo, se impone hacer una síntesis de la historia de esta institución (*).

El Consejo de Estado ha formado parte del entramado institucional del sistema político español desde el Antiguo Régimen hasta nuestros días. La institución fue creada por Carlos V en 1526 (1) y la Constitución de 1978 lo establece por su artículo 107 (2).

El Consejo de Estado tuvo siempre el carácter de órgano *consultivo* y *asesor*: del rey en la monarquía absoluta, y del gobierno en la monarquía constitucional y parlamentaria. Es bien cierto que, a pesar de su larga vida, su régimen jurídico cambia, según su pertenencia a uno u otro sistema político. Y su actuación más o menos decisiva dependerá no ya sólo de las competencias que le concedan los ordenamientos constitucionales, sino de los reglamentos que regulen sus atribuciones.

Desde su creación, y a lo largo de todo el Antiguo Régimen, la institución sufre avatares diversos, que van desde ser desplazada como consecuencia de la creación de otras instituciones que se atribuyeron sus funciones y por creaciones coyunturales de juntas asesoras, tan frecuentes en los siglos XVI a XVIII, hasta ser extinguida y re- puesta por distintos Reales Decretos (3).

(*) Este texto forma parte de una investigación colectiva financiada por la DGICYT (PB 92-0151) sobre «Los debates parlamentarios y la vida política española, 1810-1873».

(1) FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE: «El Gobierno de la Monarquía y la Administración de los Reinos de España en el siglo XVII», en *La España de Felipe IV*, tomo XXV, Madrid, 1982, pág. 131.

(2) *Constitución española de 1978*, artículo 107: «El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencias.»

(3) Véase JOSÉ ANTONIO ESCUDERO: *Los orígenes del Consejo de Ministros*, 2 vols., Madrid, 1979. Desde el 8 de julio de 1787 hasta el 28 de febrero de 1792, en que nuevamente se instaló, el Consejo de Estado fue sustituido por una Junta Suprema de Estado. Es un ejemplo.

En el período absolutista, que coincide con el reinado de Fernando VII, el Consejo de Estado fue desplazado por el Consejo de Ministros, creado en 1823 —al parecer por razones de competencia (4)—, siendo un organismo muerto hasta la reforma de 1826 (5).

Durante el período liberal sólo dos ordenamientos constitucionales recogen al Consejo de Estado como institución del sistema político: la de 1812 y la no promulgada de 1856 (6). No vuelve haber Consejo de Estado Constitucional hasta 1978 (7).

Los ordenamientos constitucionales, las leyes orgánicas y los reglamentos dan, a nivel teórico, imagen clara de lo que debía ser esta institución. Su carácter, además de consultivo y asesor, era netamente político y de contenido universal.

He de decir ahora, tal como exponía al principio, que el estudio del tema que aquí abordo resulta, a mi juicio, insuficientemente tratado. En mi opinión, los primeros pasos de una institución política son fundamentales para el conocimiento correcto de su evolución posterior, y son precisamente esos primeros pasos los que desconocemos.

Claro que se han vertido opiniones sobre este primer Consejo de Estado constitucional en trabajos de distinto tipo. Citemos a modo de ejemplo dos de ellos. En el estudio más reciente sobre *el ejecutivo* en la revolución liberal se nos dice que en el segundo reglamento dado a la Regencia se dio más autonomía al ejecutivo porque los constituyentes gaditanos condicionaron el nuevo reglamento a la recuperación de una institución asesora como era el Consejo de Estado (8). En otro trabajo de índole muy distinta al anterior, *La Jefatura del Estado en el Derecho público español*, se define al Consejo de Estado de 1812 como un Consejo de Ministros y, por tanto, se

(4) FERNANDO FONTES MIGALLÓN: «El Consejo de Ministros en el reinado de Fernando VII», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 71 (1984-1985).

(5) La citada reforma fue duramente criticada por los ministros del momento, que se opusieron a la misma por entender que permitía la acción fiscalizadora del Consejo sobre ellos. Véase *El Consejo de Estado, 1792-1834. Documentos del reinado de Fernando VII*, Seminario de Historia Moderna, Universidad de Navarra. Es una importantísima aportación documental para el estudio de la institución.

(6) *Constitución de la Monarquía española de 1856*, artículo 54: «Habrà un Consejo de Estado al que oirá el rey en los casos en que determinen las leyes.»

(7) La ley orgánica del Estado de 1 de enero de 1967, título VII, artículo 40, crea un Consejo de Estado, «supremo cuerpo consultivo de la Administración y su competencia y funcionamiento se ajustarán a lo que disponga la ley.» El anteproyecto de Constitución de la Monarquía española de 1929 establece por el artículo 44 un Consejo del Reino que, aunque con nombre distinto, el texto normativo lo define como consultivo y asesor del poder moderador.

(8) «El nuevo reglamento cifraba, entre otras cosas, las competencias del ejecutivo en tres cuestiones fundamentales...: en su capacidad de dictar decretos, reglamentos e instrucciones, cuya finalidad sea la ejecución de las leyes aprobadas por las Cortes (es la potestad reglamentaria); su capacidad y responsabilidad en política exterior, y su capacidad para proponer leyes al Congreso, pero siendo obligatorio en los tres casos mencionados *oír preceptivamente el parecer del Consejo de Estado*» (RAFAEL FLAQUER: «El Ejecutivo en la revolución liberal», en *Ayer*, núm. 1 [1991], pág. 54). Este reglamento sería aprobado el 26 de enero de 1812. Lo mismo se dispone en el tercer reglamento de la Regencia de 8 de abril de 1813.

institucionaliza a nivel orgánico el dualismo funcional entre deliberación y ejecución (9).

Los debates parlamentarios mostrarán las diferencias de opinión sobre cuál debía ser el papel de la institución, pero el marco teórico quedó configurado aunque de forma compleja.

En efecto, a esta conclusión se llega si examinamos, poniéndolos en relación, el reglamento de la Regencia, el capítulo VII del título IV del texto constitucional y el reglamento del Consejo de Estado. El reglamento de la Regencia legaliza una Junta de Secretarios «si el negocio afecta a varios secretarios o si la regencia lo considera oportuno» para la ejecución de sus resoluciones; frente a un Consejo de Estado que asesora al rey «en los asuntos graves gubernativos, señaladamente *para dar o negar la sanción de las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados*» (10), entendiéndose por asuntos graves gubernativos «aquellos negocios de cualquier ramo de que haya de resultar regla de buen gobierno» (11).

Parece no haber dudas en considerar al Consejo de Estado como una institución que —interpuesta entre los ministros y el monarca— garantiza la imparcialidad de las decisiones y deja a los ministros la ejecución de lo acordado. Ya se señaló así en el *Discurso preliminar* (12), y lo que es más interesante, teniendo en cuenta que los consejeros iban a ser propuestos por las Cortes, la institución quedaba como un órgano de confianza de éstas para prevenir las posibles arbitrariedades cometidas por el rey (13).

Lo dicho hasta aquí permite hacernos una idea de lo que, al menos en teoría, debía ser este primer Consejo de Estado constitucional; ahora bien, el historiador de las instituciones sabe muy bien que el estudio no debe ajustarse exclusivamente a la norma legal. Hay, en mi opinión, otro nivel de análisis complementario al

(9) «Estas atribuciones... (las del Consejo de Estado, que recoge el reglamento y que veremos más adelante) hacen del Consejo de Estado, *mutatis mutandi*, un verdadero Consejo de Ministros en sentido moderno, aunque colocado naturalmente bajo la dirección del monarca, que es quien decide. En este esquema, los secretarios de Despacho quedan relegados a la simple ejecución de lo que el Rey acuerde por sí solo o previo dictamen del Consejo de Estado» (ANGEL MENÉNDEZ REXACH: *ibidem*, Madrid, 1979, pág. 239).

(10) Constitución de 1812, capítulo VII, título IV, artículo 236.

(11) Reglamento del Consejo de Estado, artículo 1, capítulo II, «De los negocios que deberán entender el Consejo de Estado».

(12) «Para 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 Despacho, que además de poder ser equivocadas necesariamente son variables a causa de la amovilidad a que están sujetos los ministros, se ha planteado un Consejo de Estado...» (*Discurso preliminar...*).

(13) «La propuesta de los individuos del Consejo hecha al rey por las Cortes tiene por objeto dar a esta institución carácter nacional; de este modo, la *nación* no verá en el Consejo un Senado terrible por su origen e independencia» (*Discurso preliminar...*). «Todos los consejeros de Estado serán nombrados por el rey a propuesta de las Cortes» (artículo 233 de la Constitución).

anterior, pero que es condición necesaria, si se quiere llegar al conocimiento de la institución, no ya sólo en el conjunto del sistema político y en una situación histórica concreta, sino estudiándolo de forma dinámica.

Los debates parlamentarios, el reglamento que establece el régimen jurídico del Consejo de Estado, los artículos de la Constitución sirven para establecer un primer nivel de análisis; pero el estudio de las actas de sus sesiones y el de la documentación emanada del mismo nos permitiría conocer si, en la práctica, el sistema establecido por la Constitución de 1812, en lo que al poder ejecutivo se refiere, resultó operativo. Y esta cuestión principal es la que hasta el momento se desconoce.

No ocupó demasiado tiempo a los constituyentes gaditanos aprobar el Consejo de Estado, tal como queda recogido en el texto constitucional. Los debates tuvieron lugar los días 27, 29, 30 y 31 de octubre de 1811; 1, 2 y 6 de noviembre del mismo año, y el 18 de febrero del año siguiente.

El reglamento fue discutido los días 19 y 27 de mayo y el 1, 2 y 3 de junio de 1812.

La institución fue creada por decreto de las Cortes de 21 de enero de 1811 y entró en funciones el 20 de junio del año siguiente.

La Constitución recoge once artículos en el capítulo VII, título IV, referidos al Consejo de Estado, los mismos que se presentaron como proyecto y que fueron aprobados con variaciones de índole menor.

No todos los artículos fueron debatidos, los diputados dedicaron su atención y discutieron aquellos que entendieron eran de interés; otros fueron aprobados tal como los presentó el proyecto.

La discusión se centró fundamentalmente en el carácter del Consejo de Estado, en delimitar su función dentro del nuevo sistema político que crea la Constitución y en la calidad de sus componentes.

En efecto, se observa que la polémica se mantiene, fundamentalmente, alrededor de dos cuestiones principales:

1.^a A pesar del carácter *consultivo* de la institución, ¿el Consejo de Estado debe ser un cuerpo intermedio entre el Rey y los ministros, independiente del Ejecutivo, pero con capacidad para limitar el despotismo ministerial?

2.^a ¿Su composición estamental asegura, a través de sus dictámenes, el «buen gobierno de la nación»?

He de decir que sólo un diputado, el señor Castelló, se opone a la creación del Consejo de Estado. En su exposición manifiesta que la institución es «inútil» porque sus competencias son de las Cortes y de la diputación permanente de Cortes cuando éstas no estén reunidas. Pero dado que su propuesta no fue tomada en consideración por los diputados intervinientes, procederé a ordenar el debate según lo dicho en líneas anteriores.

Aunque la forma de procedimiento de la Cámara es presentar artículo por artículo para su discusión y aprobación, los diputados, que tienen en su poder los once artículos del proyecto, mezclan en los debates los contenidos de los mismos, y aqué-

llos resultan reiterativos y en ocasiones de gran complejidad, lo que dificulta el análisis sistemático.

En cualquier caso, es fácil comprobar que los diputados miembros de la Comisión de Constitución asumen, obviamente, la defensa de la institución, su función y competencias, tal como se recoge en los once artículos del proyecto, y a lo largo de todo el debate es siempre Argüelles quien resume, concluye y vuelve a defender.

La presentación que se hace de la *utilidad* del Consejo de Estado es como sigue:

a) Puesto que el Congreso se pronunció en contra del bicameralismo, y ante la inexistencia de una Cámara estamental, era conveniente que el Rey tuviera un Consejo asesor a quien pudiera consultársele los *proyectos de ley* salidos de la Cámara legislativa y que actuara de *correctivo* ante la «impetuosidad» de tal institución.

b) Este Consejo de Estado había de despachar todos los asuntos en que eran competentes los antiguos Consejos y Tribunales. Tal cúmulo de negocios obligaba no sólo a establecerlo, sino a componerlo además con cuarenta miembros.

c) Porque teniendo presente la división de poderes que establece la Constitución, el *Ejecutivo* no podía quedar exclusivamente en manos de los secretarios de Despacho. La experiencia del reinado anterior, por la forma en que estaba establecido el gobierno, había permitido el despotismo ministerial, dejando la administración pública en manos de ministros, que tomaron decisiones individualmente a través de dictámenes que no se consultaban. El Consejo de Estado controlaría el despotismo ministerial y evitaría la arbitrariedad resultado de la vía reservada.

Se recuerda, además, a los diputados que el Consejo de Estado no es una institución desconocida en el sistema político español y que, por tanto, no se propone una institución que altere las atribuciones de otras ya establecidas en la Constitución, sino que restablece una parte del gobierno, «que existía en los tiempos gloriosos de la monarquía».

Este recordatorio, de carácter historicista —recurso frecuentemente utilizado por los diputados de Cádiz—, da pie a los miembros de la Comisión de Constitución a insistir en la «naturaleza» del Consejo: su función es exclusivamente *consultiva* y *asesora*, auxiliar del monarca sólo con su consejo.

A pesar de su carácter consultivo, algunos diputados sugieren un cambio de redacción del artículo 236 —competencias—, proponiendo que el Rey *esté obligado* —y que no se deje a su parecer— a oír el dictamen del Consejo de Estado en todos los asuntos graves de la monarquía. Otros no dejan de observar que el texto del artículo debía desarrollarse de forma más completa, esencialmente en el punto de los «negocios arduos». Lo contrario sería dejar a la institución vacía de contenido, en tanto en cuanto los ministros podían considerar al Consejo de Estado como un cuerpo opuesto a la extensión de sus facultades. Y no falta alguna exposición en la que se recuerda que, históricamente, hubo momentos en que el Consejo de Estado, por la razón anterior, fue condenado al ostracismo.

No sé si por ingenuidad o porque el diputado interviniente no estaba de acuerdo con la institución —imposible saberlo—, se propone también que el artículo en cuestión diga simplemente que el Consejo de Estado debía entender sobre todo

aquello que decidieran las Cortes. Tal propuesta sí que suponía dejar las competencias del Consejo de Estado en una total indefinición, e incluso el funcionamiento del Consejo en un punto muerto.

Y, en fin, para que se vea que hay opiniones para todos los gustos, el diputado Alonso y López, que manifiesta su total apoyo a la institución, muestra también su desconfianza cuando propone se hagan públicos los dictámenes del Consejo de Estado, y así poder comprobar que su asesoramiento «conduce a la felicidad nacional».

El debate sobre el número de miembros que debe componer el Consejo lo utilizan los diputados que no son miembros de la Comisión para exponer sus ideas sobre la institución y sobre el papel que debe jugar en el sistema político. Resumiendo, y siguiendo fundamentalmente al conde de Toreno, que es el que hace la exposición más brillante, se infiere lo siguiente:

a) La Constitución ha establecido que el gobierno de la nación es una *monarquía moderada* que no necesita de una institución que entorpezca el poder ejecutivo ni haga sombra al legislativo. Se conculcaría, entonces, el sistema adoptado. Si el régimen establecido hubiese sido el republicano, sí que habría sido necesario contar con un Senado de cuarenta o más miembros para evitar los desórdenes y poner freno a la asamblea *popular*.

b) No necesariamente el Consejo de Estado tiene que ocuparse de las «facultades» de los antiguos Consejos o Tribunales. Se recuerda a los miembros del Congreso que ellos mismos han aprobado ya un nuevo *Ministerio de Gobernación* y que cuando se establezca el Consejo de Ministros —los diputados lo llaman Junta de Secretarios— las dos instituciones serán competentes en muchas de las atribuciones que se le están dando al Consejo.

c) Una institución asesora y consultiva en los asuntos en que el Rey determinase no debería componerse de cuarenta miembros si le queda como competencia exclusiva proponer para los empleos de magistratura y beneficios eclesiásticos (14).

La discusión del artículo 232 —quiénes pueden ser consejeros de Estado— es mucho más variada y además también significativa de que, a pesar de los cambios ya aprobados, se siguen apoyando conceptos propios del Antiguo Régimen.

El citado artículo hace ver a algunos diputados que la institución, cualquiera que fuera su nombre, no era más que una Cámara *estamental* con la que no estaban de acuerdo, a pesar de la defensa que de ello hicieran otros de sus compañeros. Sobre la representación de la *grandeza*, sólo un diputado, Gordillo, hizo una reflexión al respecto en el seno de un interesante discurso que expondré más adelante.

Se puso en cuestión la representación eclesiástica, tomando la palabra aquellos diputados que consideraban debería aumentarse:

(14) «Pertenece a este Consejo hacer al rey la propuesta por ternas para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos y para la provisión de plazas de judicatura» (artículo 237).

1.º Porque si el Consejo de Estado iba a tener composición estamental «para reemplazar en cierto modo los estamentos que quedaron derogados por los artículos anteriores de la Constitución», la clase eclesiástica era mucho más numerosa que la grandeza y, por tanto, debería ser mayor su representación;

2.º El Consejo de Estado heredaba competencias de las antiguas Cámaras de Castilla e Indias y casi todas ellas pertenecían al «ramo de eclesiásticas», y

3.º Porque, según recuerda algún diputado, sin negar capacidad a los seglares, son los eclesiásticos, por razón de su estado, los que están mejor preparados y tienen más conocimientos para intervenir en las consultas que debe formar el Consejo.

En este debate, en el que los diputados están pensando en una Cámara *representativa*, me parece importante incluir la exposición del diputado Aner —aunque cayó en el más absoluto vacío— por su interés y peculiaridad. Aner, diputado por Cataluña, lo que propone es un Senado con representación territorial, basando su propuesta en la práctica de gobierno de la época anterior. En su opinión:

1.º La experiencia había mostrado que se habían tomado decisiones político-administrativas equivocadas, referidas a las provincias, porque la resolución había sido debida sólo al dictamen de un ministro que había fallado «sin conocimiento y sin consultar». El Consejo de Estado, con representación provincial, subsanaría tales errores, y

2.º En el punto de su competencia para proponer empleos, tal tipo de representación permitiría que las propuestas para desempeñar los altos cargos no quedarían vinculadas a ciertas personas y a ciertas provincias que parecían tener derecho exclusivo sobre ellos.

Hay también espacio en este debate para el discurso igualitario, y es el diputado Gordillo el que hace una exposición de interés innegable. En su opinión, los principios de la doctrina liberal han guiado a los diputados de las Cortes a tomar decisiones. La composición de un Consejo de Estado con representación estamental iría en contra de esos mismos principios. En su discurso recuerda a los diputados que para las próximas Cortes ordinarias quedó excluida la representación estamental, porque lo decidió el Congreso y así lo recoge la Constitución. «Debe guardarse a todo ciudadano el fuero de igualdad para todos los empleos públicos, siempre que reuniesen la instrucción y capacidad para desempeño de los empleos.»

Apoyándose en el derecho de igualdad, niega la calidad de eclesiástico y de noble y sólo reconoce la calidad de ciudadano. Se opone a que estos grupos sociales formen parte del Consejo de Estado, en función de la clase a la que pertenecen, y recuerda a los constituyentes dos ocasiones en las que el Congreso se pronunció en su contra:

1.ª La abolición de los señoríos jurisdiccionales les probó la desconfianza hacia los *grandes*, prohibiéndoseles que vinieran a las Cortes como estamento, y se les igualó en derechos políticos al resto de los españoles.

2.ª En cuanto al alto clero, el Congreso reconoció que «los eclesiásticos tenían miras contrarias a la prosperidad de la nación», y se obligó a disminuir su número en la diputación de Cortes.

Gordillo muestra su sorpresa por las exposiciones de los intervinientes y hace ver a los compañeros la contradicción en la que se mueven cuando, dependiendo del tema que se trata, la misma argumentación puede ser tomada o no en consideración. Su propuesta, por tanto, es que sólo la calidad de ciudadano instruido y patriótico sea condición para ser consejero de Estado.

La índole de estos discursos obliga a Argüelles a tomar la palabra para explicar a los diputados que el Consejo de Estado no es una institución *representativa*, sino *gubernativa*, cuyo fin es aconsejar al gobierno. Resumiendo sus palabras, pero siendo fiel a su razonamiento, Argüelles, sin ningún pudor, defiende la participación de grandes y alto clero en el Consejo:

- 1.º Porque se le quiso dar a la grandeza privilegios que no tenían;
- 2.º Porque práctica y teoría son cosas distintas, y si se quiere un Consejo operativo, no puede negarse que la grandeza «tiene gran influencia sobre las otras clases del Estado»;
- 3.º Por razones obvias, eclesiásticos y nobles tienen más conocimiento e instrucción.

Y para tranquilizar los ánimos de aquellos diputados, que sin intervenir pudieran estar en contra de su propuesta, les recuerda la cláusula de «no más» que se recoge en el artículo, así redactado, para que nunca se aumente su número (15).

Aprobado el Consejo de Estado y nombrados los consejeros en sesión de 19 de febrero de 1812, el Congreso les ordena la elaboración del Reglamento, que debía aprobar las Cortes antes de entrar en vigor.

También, en esta ocasión, son los miembros de la Comisión de Constitución los que se encargan de su defensa. Pero el documento que se lleva a debate parlamentario es el preparado por la Comisión. Las razones son las siguientes: el proyecto de Reglamento, debido a los Consejeros de Estado, fue dictaminado por la Regencia por orden de las Cortes; en el dictamen se critica a la institución que se arrogue competencias legislativas, judiciales y ejecutivas que conculcan la Constitución.

La Comisión decide reelaborar el proyecto utilizando un tercer documento: el Reglamento del Consejo de Estado de 1792, texto que establece el régimen jurídico de una institución que nada tiene que ver con el Consejo de Estado constitucional.

El capítulo II, artículos 1-4 —«de los negocios en que deberá entender el Consejo»—, sorprendentemente no fue discutido. Por lo que sólo se puede aludir a la exposición de motivos que hace el diputado para defender la totalidad del Reglamento.

Se sostiene el carácter *consultivo* de la institución al no asignárseles asuntos gubernativos propios del gobierno. Se insiste que en la persona del Rey reside el gobierno. El Consejo de Estado no interfiere en el poder ejecutivo, pues «no es un

(15) «[Serán consejeros de Estado], 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..., y los restantes serán elegidos de entre los sujetos que más se hayan distinguido por su ilustración y conocimientos y por sus señalados servicios en algunos de los principales ramos de la Administración y Gobierno del Estado...» (artículo 232).

cuerpo que se interponga entre el Rey y el gobierno». Sin embargo, el artículo 3 no resiste una interpretación tan rotunda (16).

Exactamente lo mismo ocurre cuando se interpreta el artículo 1 y, sin embargo, el diputado persiste en señalar que el Consejo tampoco interfiere en el legislativo (17).

La conclusión es, pues, que no va en contra de la naturaleza del Consejo el que pueda despachar negocios económico-gubernativos por delegación del Rey, negocios que son de los antiguos Consejos y Cámaras.

La postura de la Comisión de Constitución es la finalmente aprobada. En efecto, el nuevo sistema político incorpora un Consejo de Estado *estamental* con cuarenta miembros.

A pesar del carácter exclusivamente *consultivo* del organismo, participa del *poder ejecutivo* en tanto en cuanto debe dictaminar en los «negocios arduos» de la monarquía, además de tener iniciativa para intervenir en el Gobierno, proponiendo al Rey las medidas más eficaces, para llevar a buen término la administración del Estado. Está capacitado para *participar del legislativo* a través de dos vías: cuando tiene obligadamente que dar el visto bueno a la iniciativa legal de los ministros, y dando dictamen al Rey si éste le consulta sobre proyectos de ley de iniciativa de la Asamblea. E incluso *participa en el poder judicial* proponiendo ternas para la provisión de las plazas de judicatura.

Y, en fin, su misión es de carácter universal, puesto que en política exterior deben consultársele los asuntos de guerra y tratados de paz.

Dentro del marco teórico, es evidente que la importancia de la institución es enorme, pero desconozco si su actuación en el sistema fue operativa.

No parece necesario insistir que en el régimen político creado por los liberales una institución de estas características, que conservaba todavía competencias antiguo-regimentales, confluyendo en ella atribuciones gubernativas y administrativas, no sólo conculcaba el espíritu de la Constitución, a pesar de lo puntillosos que fueron los diputados, manteniéndose siempre en la posición más legalista, sino que, y por lo que sabemos de otras instituciones semejantes, el Consejo de Estado no haría más que retrasar la toma de decisiones. Si esto es así, no parece muy difícil aventurar que si se quería que el régimen funcionase siguiendo los principios constitutivos de Cádiz, al Consejo se le debieron enajenar muchas de sus competencias. Claro que éstas no son más que hipótesis que hasta el momento no han sido confirmadas.

(16) Artículo 3: «Pertenece también al Consejo proponer al Rey o a la Regencia, en ocasiones oportunas, las medidas que juzgue más eficaces, conforme a la Constitución y a las leyes, para aumentar la población, promover y fomentar la agricultura, la industria, el comercio, la instrucción pública y cuanto conduce a la prosperidad de la nación, a cuyo fin, cualquiera de los vocales, tendrá facultad para exaltar la atención del Consejo.»

(17) Artículo 1: «[Dará consejo], además, en los asuntos graves de la monarquía, entendiéndose ser de esta clase aquellos de cualquier ramo de que haya resultar *regla general*...»