

El Consejo de Estado en la Constitución de 1812

Francisco Tomás y Valiente*

ACERCA de la Constitución de Cádiz se ha escrito mucho, pero muy poco a propósito del Consejo de Estado como pieza institucional de la misma. No es ésta ocasión adecuada para avanzar en la investigación sobre el mismo partiendo del estudio de fuentes documentales inéditas, que las hay, pero sí para anunciar ese trabajo por mi cuenta y para avanzar algunas ideas y unos pocos datos todavía elementales y en cierto modo provisionales. No trataré aquí de dialogar con quienes de un modo más o menos monográfico se han ocupado de este tema¹, sino de examinar las discusiones parlamentarias, los artículos correspondientes al Consejo y las modificaciones que sufrieron durante la elaboración de la Constitución, y, sobre todo, de interpretar la función que en la arquitectura constitucional se atribuyó a una institución que, teniendo nombre idéntico al que fue uno de los Consejos de la Monarquía desde la década de 1520, y al que en Francia había creado Napoleón, no se redujo a reproducir ni uno ni otro modelo.

La Constitución de Cádiz tiene una lógica interna bastante coherente. Sus decisiones políticas fundamentales podrían, quizá, sintetizarse así. En primer lugar, soberanía nacional, lo que significa que se crea un sujeto jurídico-político nuevo, la Nación, preexistente en la realidad histórica, sobre cuya

* Texto, de una de las lecciones del seminario sobre la Constitución de 1812 dirigido en el Centro en la primavera de 1995 por el Prof. Tomás y Valiente, cuya publicación nos fue cortesmente autorizada por el autor tan solo como "principio de una investigación más amplia" y que hoy damos a la imprenta como homenaje póstumo.

¹ Sobre la etapa gaditana es poco lo que hay. Cfr. Feliciano BARRIOS, *El Consejo de Estado de la Monarquía española, 1521-*

1812, editado por el Consejo de Estado, Madrid, 1984. José María CORDERO TORRES, *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid, IEP, 1944. J. M. RUBIO Y ESTEBAN, *El Consejo de Estado. Su organización y política en el segundo período constitucional (1820-1823)*, *Tijdschrift voor Rechtsgechiedenis*, 1925, págs. 53-98. Federico SUÁREZ (director), "Documentos del reinado de Fernando VII", VII. *El Consejo de Estado*, Pamplona, Eunsa, 1971.

estructura se venía meditando y discutiendo con empeño durante el siglo XVIII, especialmente en su segunda mitad, cuyas raíces se remontaban hasta la Hispania romana, pero que nace en Cádiz como sujeto constituyente y protagonista del nuevo Estado. Si en ella reside la soberanía “esencialmente” y a ella pertenece “exclusivamente” el derecho de establecer sus leyes fundamentales, según dispone el art. 3 de la Constitución, eso significa que el Rey está excluido tanto de la titularidad de la soberanía como, por consecuencia, del poder constituyente originario o derivado, lo que se pone de manifiesto en el procedimiento de reforma de la Constitución, del que está excluido el Rey.

La expresión del art. 14 con arreglo al cual “el gobierno de la Nación española es una monarquía moderada hereditaria” indica, como con reiteración expuso Argüelles a lo largo de los debates parlamentarios, que importa garantizar la existencia de un monarca que se haga respetar desde fuera y querer desde dentro, para lo cual ha de ser la antítesis de un rey absoluto, susceptible de ser dominado por validos y cortesanos y capaz de llevar a la Nación hacia donde ésta no quisiera: es decir, ha de ser un monarca limitado.

Esto implica a su vez que no es el suyo, el poder ejecutivo, el poder predominante dentro del equilibrio de los que componen la estructura del Estado, sino que el protagonismo ha de residir en el órgano que representa al titular de la soberanía, esto es, en las Cortes. De ahí la exigencia constitucional (art. 104) de que las Cortes se juntarán todos los años en la capital del reino, sin depender de la convocatoria del rey. Y de ahí también que el rey esté rodeado en el ejercicio de sus facultades de una serie de mecanismos de vigilancia o control, dentro de los cuales hay que situar al Consejo de Estado.

Los liberales de Cádiz, y al frente de ellos Argüelles, no eran republicanos ni demócratas, posibilidades teóricas que entonces no cabían en su horizonte intelectual ni en su proyecto político, pero si eran monárquicos, eran monárquicos desconfiados, con más cautelas que entusiasmo. En el Estado liberal naciente en Cádiz muchas cosas no son lo que parecen ni lo que dicen ser, sino que con frecuencia cumplen una función muy distinta a la aparente. A mi entender eso es lo que sucedía con el Consejo de Estado. Si el art. 236 afirma que “es el único consejo del Rey”, frase en la que por cierto se introdujo el adjetivo “único” durante el debate, puesto que no figuraba en el proyecto elaborado por la Comisión de Constitución, el lector tiene derecho a pensar que a los consejeros los nombraría el Rey, puesto que “suyos” eran, pero lo cierto es que sin ser esto falso, “todos los consejeros de Estado serán nombrados por el Rey a propuesta de las Cortes” (art. 233), que dispondrán de una terna de nombres para cada una de las vacantes o plazas a cubrir (art. 234), quedando reducida la capacidad de elección del rey a escoger uno de

cada tres nombres que las Cortes le propongan. Este mecanismo capital da ya una idea de la función medidora de las Cortes entre el Rey y el Consejo.

Por otra parte ¿por qué se creyó conveniente no sólo decir que “el Consejo de Estado es *el* consejo del Rey”, con singular claramente excluyente, sino además, que es el «único»? Seguramente para dar a entender de manera inequívoca que este Consejo no era un residuo del viejo sistema polisinodial, cuyos restos decadentes habían llegado hasta las postrimerías del Antiguo Régimen, sino el primero y único órgano consultivo de una nueva época, de un nuevo Estado.² No quedará nada, se quiere decir, de aquellos viejos Consejos, cuyo cadáver viviente y poco leal a las ideas constitucionales aún subsiste en la Corte sin rey.

El Rey ausente, como es de sobras conocido, las Cortes Generales y Extraordinarias, por el primero de sus Decretos, de 24 de septiembre de 1810, delegaron el poder ejecutivo en un Consejo de Regencia,³ pero las relaciones entre aquéllas y éste fueron siempre malas, cuando no pésimas, a lo largo del período constituyente.⁴ En fase muy avanzada de la aprobación del texto de la Constitución, las Cortes decidieron, de manera que podría calificarse de poco ortodoxa, crear el Consejo de Estado “conforme en cuanto las circunstancias lo permiten, a la Constitución que se está acabando de sancionar”, si bien reduciendo de número sus miembros, aunque respetando su estructura interna y las principales de sus atribuciones.⁵ Al mismo tiempo, exactamente al día siguiente, las Cortes, anticipando también el modelo constitucional, nombraron una Regencia de cinco individuos.⁶ Consejo de Estado y Regencia nueva componían un instrumento complementario más digno de confianza para las Cortes que el viejo Consejo de Estado, en esas mismas fechas suprimido,⁷ y que el anterior Consejo de Regencia. Tan importantes eran ambas instituciones que las Cortes no quisieron esperar a su nacimiento *ex Constitutione*, sino que llevaron a cabo una especie de cesárea o parto prematuro. Pocos días después, procedieron al nombramiento de los consejeros de Estado.⁸

2 Feliciano BARRIOS, *El Consejo...*, págs. 210-217.

3 “Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes de Cádiz”, edición facsímil, Cortes Generales, 175 aniversario de la Constitución de 1812, Madrid, 1987, I, Decreto número I, págs. 2729.

4 Manuel MORÁN ORTÍ, *Poder y gobierno en las Cortes de Cádiz (1810-1813)*, Eunsa, Pamplona, 1986.

5 Decreto CXXIV, apud “Colección...”, II, págs. 351 y ss., de 21 de enero de 1812.

6 Decreto CXXV, *ibidem*, págs. 352-353, de 22 de enero de 1812.

7 Decreto CXXX, *ibidem*, pág. 76, 26 de enero de 1812.

8 Decreto CXXXV, *ibidem*, págs. 86-88, de 20 de febrero de 1812.

Con él se quiso compensar algunas de las frustraciones acumuladas a lo largo del proceso constituyente, de modo especial, dos, ambas relacionadas con la composición de las Cortes aunque cada una de ellas en un sentido distinto. Uno de los Decretos preconstitucionales, de la mayor importancia y que gravitó como un condicionante incómodo en la génesis de la Constitución, fue el aprobado el 15 de octubre de 1810 bajo el título de “igualdad de derechos entre los españoles europeos y ultramarinos”, en cuyo texto se declaraba que los dominios españoles de ambos hemisferios “forman una sola y misma monarquía, una misma y sola nación y una sola familia”, razón por la cual los “originarios” de los dominios ultramarinos “son iguales en derechos a los de esta península”.⁹ Cuando llegaron a Cádiz los diputados de Ultramar, elegidos por cierto a través de un sistema diferente al aplicado aquí en ejecución de la Instrucción de la Junta Central de enero de 1810,¹⁰ hicieron ver en sucesivas y reiteradas intervenciones antes y durante el debate constitucional que lo dispuesto en el Decreto V debía interpretarse en el sentido de reconocer “igual representación” a la población peninsular que a la americana, esto es, que se debía proceder de inmediato a elegir diputados americanos a razón de uno por cada cincuenta mil habitantes de aquellos territorios. Es claro que esa pretensión, de prosperar, habría supuesto, por un lado un trastorno en el proceso constituyente, que hubiera debido suspenderse hasta tanto vinieran de América los nuevos diputados, y por otro lado una alteración sustancial en la composición de las Cortes generales y extraordinarias, esto es, nacionales y constituyentes, que habrían resultado cuantitativamente dominadas por los diputados españoles-americanos. La batalla que se libró fue dura y duradera. al final prosperó la tesis defendida con especial énfasis por Argüelles,¹¹ según la cual la igualdad de representación se ponía para momentos postconstitucionales y en modo alguno habría de reflejarse en las Cortes constituyentes, ni paralizar el proceso de discusión y aprobación de la Constitución.

Pues bien, a mi entender en la composición del Consejo de Estado se pretendió compensar de algún modo la derrota de los diputados americanos, ya que desde el texto del Proyecto de Constitución, y, desde luego, en el artículo 232 de la misma finalmente aprobado, se dispuso que de los cuarenta

⁹ Decreto V, *ibidem*, pág. 10 de 15 de octubre de 1810.

¹⁰ *Instrucción que deberá observarse para la elección de Diputados de Cortes*, Sevilla, Imprenta Real, año 1810, edición facsímil, Madrid, 1983.

¹¹ Para estas y otras cuestiones relativas a Argüelles puede verse el “estudio preliminar” mio a la edición de los “discursos políticos” del Diputado asturiano, editada por la Junta General del Principado de Asturias en su colección *Clásicos asturianos del pensamiento político*, actualmente en prensa.

individuos del Consejo de Estado, “doce a lo menos serán nacidos en las provincias de Ultramar”. La composición del Consejo no tenía por qué guardar relación con el doble parámetro población-territorio, pero aunque se quisiera de algún modo tener en consideración esa distribución, lo cierto es que habida cuenta de que para ser consejero de Estado había que ser ciudadano (art. 231), y de que la mayoría de la población ultramarina estaba compuesta por españoles no ciudadanos,¹² la reserva de un mínimo (“a lo menos”) de doce plazas entre cuarenta consejeros para ciudadanos nacidos en Ultramar significaba una elevada cuota fija para la población americana. Esta proporción se mantuvo también en la composición preconstitucional del Consejo según el ya citado Decreto de 21 de enero de 1812, en el cual de los veinte consejeros que entonces se fijan de manera provisional para el Consejo, se dispone que seis a lo menos sean “naturales de las provincias de Ultramar”.

La otra compensación que a mi juicio se contiene en la compleja composición del Consejo de Estado está en relación con el gran dilema de la naturaleza de las Cortes. No hace falta recordar aquí la polémica acerca de la estructura de las Cortes de Cádiz, resuelta por fin, aunque de manera no muy clara, en favor de una elección “popular” (como decía Argüelles), esto es, con olvido de la estructura estamental de las Cortes del Antiguo Régimen.¹³ Pero a la hora de discutir los artículos de la Constitución referentes a la composición de las Cortes, volvió a plantearse el debate a favor y en contra de las Cortes estamentales. No podía a aquellas alturas del mes de septiembre de 1811, que es cuando se discuten los arts. 27 y siguientes de la Constitución, resolverse el problema más que de acuerdo con la estructura que las Cortes deliberantes tenían. Inguanzo y Borrull, principales defensores de la tesis reaccionaria, fueron derrotados. Y es a esa derrota a la que se trata de poner algún consuelo, si se me permite la frívola expresión, cuando, un mes después, las Cortes deliberan sobre la composición del Consejo de Estado. En efecto, el art. 232 dispone que de los cuarenta miembros del Consejo, y al margen de la distribución territorial ya estudiada, cuatro hayan de ser eclesiásticos, dos de ellos obispos; y otros cuatro, Grandes de España. Presencia estamental en un órgano consultivo que, como se va viendo, respondía a exigencias diversas, entre las cuales hay que incluir la de cumplir las veces de lo que no era: una especie de Senado o Cámara alta.

No lo era, ciertamente, pues no es un órgano legislativo, sino consultivo e inserto en la esfera (Título IV, Del Rey) del titular del poder ejecutivo.

¹² Artículos 19, 22 y 25 de la Constitución de 1812.

¹³ Federico SUÁREZ, *El proceso de la convocatoria a Cortes (1808-1810)*, Eunsa, Pamplona, 1982.

De acuerdo. Pero fijémonos en sus atribuciones principales. El art. 236 dispone que el Rey deberá “oir” el dictamen del Consejo en los asuntos graves gubernativos. Si sólo fuera eso, estaríamos ante un órgano típicamente consultivo y afín a lo que desde hacía pocos años era el Conseil d’Etat francés. Oír significa escuchar la voz de un órgano técnico, deliberante y no vinculante que asesora o aconseja en materias de gobierno. Pero el Consejo español de la Constitución de Cádiz, sin dejar de ser siempre y sólo órgano consultivo, nunca vinculante, interviene además, por imperativo constitucional en otras materias importantísimas: así, cuando el rey haya de dar o negar la sanción a las leyes, o cuando se trate de declarar la guerra o hacer tratados.

De este modo, el Rey, entre cuyas facultades se encuentran ciertamente la de sancionar las leyes o negar tal sanción (arts. 142 y ss.), ha de ejecutarla tras consulta con el Consejo de Estado, y aunque su intervención no sea vinculante, los diputados liberales pensaban que no pudiendo el rey negar la sanción sino razonadamente y con fundamentos expresos (art. 144), éstos habrían de serle facilitados por el Consejo, siempre y sólo si el Consejo, hechura de las Cortes, los encontrara, lo que significaba “sensu contrario” una especie de garantía de que la facultad regia de negar la sanción sólo sería ejercida razonablemente y nunca por imposición arbitraria del rey. El mismo razonamiento es válido en orden a las declaraciones de guerra y firma de los tratados de paz. El Consejo actuaría, según opinión y deseo de los constituyentes, como un freno al rey en sus relaciones con las Cortes.

Y algo semejante sucedería en relación con otro de los problemas que obsesionaron a los liberales de Cádiz: la lealtad de los empleados públicos, y en especial de los jueces, a la Constitución. Las facultades 4.^a y 6.^a del art. 171 de la Constitución otorgaba al rey el nombramiento de todos los jueces y magistrados y la presentación de todos los obispos y dignidades eclesiásticas, pero en ambos casos “a propuesta del Consejo de Estado”, disposición que se repite, más detallada, en el art. 237, que establece que corresponde al Consejo “hacer al Rey la propuesta *por ternas* para la presentación de todos los beneficios eclesiásticos y para la provisión de las plazas de judicatura”. El Rey tiene la decisión, pero el Consejo tiene la llave: la terna. Quien propone, limita y en último término dispone, puesto que excluye, eliminando a quienes considere “non gratos”. No se olvide que el Consejo, aun siendo nominalmente “del Rey”, es obra de las Cortes, autoras de la terna para cada vacante, y que el Rey no podía deponer a *sus* consejeros, pues el art. 239 disponía que los consejeros no podrían “ser removidos sin causa justificada ante el Tribunal Supremo de Justicia” un Tribunal cuyos miembros debían su condición de magistrados a la libre propuesta del propio Consejo.

El sistema estaba bien pensado. El Consejo de Estado parecía ser una cosa y estaba concebido para que fuese otra. Veamos ahora si esta interpretación, hasta aquí sustentada de modo principal en la lectura de preceptos constitucionales, se compagina también con lo que se dijo en la deliberación del correspondiente capítulo del proyecto de Constitución.

La deliberación sobre el Capítulo VI del Título IV presentado por la Comisión bajo el epígrafe “Del Consejo de Estado” fue intensa y se celebró entre los días 27 y 31 de octubre de 1811.¹⁴ El texto presentado por la Comisión de Constitución fue objeto de no pocas alteraciones. Hubo, para empezar, diputados que consideraban innecesario el Consejo, bien porque la necesidad de ahorrar gastos del Tesoro les había preferir la supresión de una institución que, como decía Terrero, “yo no sé por qué, ni para qué” había de existir, o bien, como era opinión de Castillo, porque las facultades de proposición de ternas al rey para el nombramiento de beneficiarios eclesiásticos y jueces sería mejor residenciarla en la Diputación permanente de las Cortes. La opinión de Castillo demuestra hasta qué grado de desconfianza llegaban algunos diputados en orden a la política de nombramientos. También pareció a muchos excesivo el número de cuarenta consejeros, pero las respuestas de dos miembros de la Comisión de Constitución, Argüelles y Pérez de Castro, parecieron acallar las dudas: interesa conocer sus argumentos.

Argüelles reconocía que a él también le había parecido excesivo el número de cuarenta consejeros, y así sostuvo esa tesis en el seno de la Comisión. Opinaba que compuesto el Consejo por las personalidades de mayor enjundia dentro de la Nación “y colocados al lado del Rey y en la corte, formarían un cuerpo aristocrático, que podía hacer sombra al Cuerpo legislativo”. ¿Por qué pese a ese temor se pliega Argüelles a la voluntad mayoritaria dentro de la Comisión y defiende en el pleno de las Cortes esta tesis diciendo que le parece una opinión “muy juiciosa”? Porque entiende que el nuevo y único Consejo ha de heredar la intervención en todos los asuntos gubernativos que hasta el momento se distribuían entre todos los Consejos del precedente régimen polisinodial: que uno que hereda tanto, sea un cuerpo numeroso en su composición, no parece descabellado. Por otro lado, el Consejo ha de ser objeto de regulación reglamentaria por las Cortes y entonces se verá la necesidad de dividirlo en secciones en atención a sus heterogéneas competencias, para lo cual no será excesivo el número de cuarenta. Pérez de Castro abundará en estos argumentos, defenderá la existencia del Consejo

¹⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes generales y extraordinarias*, págs. 2.157-

2.189. En adelante citaré solo DS y la página.

acudiendo al tan socorrido expediente de afirmar que desde la monarquía visigoda siempre los reyes tuvieron consejeros y consejos, y añadió una razón de peso, aunque muy poco elevada desde un punto de vista teórico o doctrinal, en favor del número de cuarenta consejeros: siendo, como había de ser el Consejo, en palabras de Espiga y Gadea, “el resultado de la experiencia, el depósito de la sabiduría”, forzosamente habrían de ser elegidos para componerlo personas de avanzada edad, “lo que unido a los achaques o indisposiciones de unos, y a la ausencia temporal de otros, no dejará de producir la falta de asistencia o trabajo habitual de algunos”. Sentido práctico se llama eso.

Pero desde un punto de vista político interesa conocer las razones profundas que Argüelles y Espiga aducen en favor de la creación del Consejo. El diputado por Asturias declara que “habiéndose creído que la solidez de la Constitución consistía en corregir todo lo que pudiese haber de impetuoso en la Asamblea legislativa, que son las Cortes, *ya que no hubiera estamentos ni Cámaras*, tuviera el Rey un Consejo que ofreciera una especie de correctivo contra esta misma especie de impetuosidad, manifestando que las leyes eran el resultado de la meditación y sabiduría. Para ello *se obliga al Rey a que consulte los proyectos de ley con su Consejo de Estado*, en donde ha de haber sujetos de todas carreras y conocimientos”.¹⁵ El Consejo aparece así como una especie de sucedáneo de esos estamentos, cámaras altas inexistentes, y aunque en las palabras, sin duda estratégicamente hábiles de Argüelles, el sujeto del que parece desconfiarse sean las Cortes, lo cierto es que el destinatario de la misma es más bien el rey. Escuchemos lo que dice ese mismo día otro miembro de la Comisión, Espiga:

“La sanción de las leyes, la declaración de la guerra, la ratificación de la paz, la dirección de la fuerza armada, el orden y tranquilidad pública y la defensa exterior, en una palabra la suerte de la Nación ¿se pondrá en manos de un Rey de quien si se debe esperar bondad, nobleza y generosidad y buenos deseos, no se puede asegurar ni todos los conocimientos necesarios para el acierto, ni toda la experiencia contra la seducción? Lejos de nosotros esta conducta impolítica que conduciría a unos extravíos funestos. En vano V.M. habrá sancionado todo lo que hasta aquí ha merecido la aprobación del Congreso y lo que está para presentarse a discusión, si V.M. no aprueba esta parte tan interesante de la Constitución. *La comisión ha creído indispensable establecer cerca del Rey un cuerpo que no sólo ilustre la dificultad, complicación y oscuridad de los negocios, sino que contenga la arbitrariedad y haga*

inútiles todos los esfuerzos de los linsojeros que por desgracia rodean siempre el Trono...».16

Estas son las razones de Espiga y por si cupiera dudas acerca de su pensamiento, pone a su discurso, tras una larga excursión historicista, el siguiente colofón:

“No dude V.M. un instante de su establecimiento: él solo (se entiende, el Consejo de Estado) podrá ilustrar a los Reyes para que no sean jamás sorprendidos por la seducción de los privados, y él solo podrá descubrir los caminos tortuosos por donde se les hace marchar hasta llegar a la ruina de la Nación.”

En la España liberal de 1811 la maldad no era pecado de reyes, sino de privados y cortesanos: no era posible manifestar duda alguna acerca de las bondades y virtudes del joven Fernando, pero había vía libre para dirigir toda clase de invectivas contra quienes oficialmente eran los únicos culpables, los émulos de Godoy y de anónimos y perversos palaciegos. Pero a nadie se le oculta que el destinatario efectivo es el rey, no ya la persona de Fernando VII, sino el rey como institución. De ahí la idea de la Monarquía moderada en el sentido antes explicado. Dentro de ese cuadro, el Consejo de Estado es una válvula de seguridad puesta ahí por las Cortes.

Que la interpretación hasta aquí defendida sobre la razón de ser del Consejo era la ya dicha, viene corroborado por una frase del discurso de otro diputado inequívocamente liberal, el conde de Toreno, quien comienza diciendo que “he aprobado y apruebo el Consejo de Estado, porque debiendo tener el Rey un Consejo, no mejor forma puede dársele que haciéndole emanar de las Cortes o siendo elegido a propuesta suya”.17 También es sintomático que a Toreno le parezca excesivo el número de cuarenta consejeros, como también a Argüelles, de cuya opinión casi nunca se aleja Toreno, porque, dice, en una Monarquía moderada como la establecida por la Constitución no tiene lugar, “ni se necesita, ni es de su esencia un Consejo o *Senado* tan numeroso”.

Aprobada la existencia del Consejo y su número de cuarenta miembros, a pesar de las reservas expuestas por algunos diputados a propósito de este dato numérico, el siguiente debate de importancia se centró en la estructura de la composición, esto es, en cómo distribuir esos cuarenta consejeros.

El diputado Aner pidió que en el Consejo hubiera precisamente un individuo por cada provincia o reino, proposición que fue finalmente

rechazada.¹⁸ Dou i de Bassols hizo un encendido elogio de los catedráticos y de la injusticia de que “la carrera de la cátedra” quedará excluida de entre aquellas, mencionadas en el proyecto del art. 231 (que luego fue el 232) para que entre ellas se eligiera a los consejeros no incluidos en el cupo de los eclesiásticos ni en el de los grandes. La propuesta de Dou prosperó, cambiando la redacción del texto, que en lugar de enumerar carreras o profesionales entre las cuales hubiera de hacerse la elección, se refirió a los “sujetos” y sus cualidades brillantes como requisitos muy elásticos a reunir por los elegibles a consejeros.

Tanto Dou, como el diputado por Costa Rica, Castillo, así como el Obispo de Calahorra, se quejaron de que sólo cuatro consejeros “y no más” hubieran de ser eclesiásticos. A todos les parecía pequeño el cupo, y sobre todo que la cifra fijada fuera “*numerus clausus*”: no más. Pidieron sin éxito la supresión de esta cláusula limitativa. Por su parte Castillo se pronunció en favor de que la distribución territorial fuese mitad por mitad entre ciudadanos de la Península y de las Américas. Tampoco prosperó esta distribución. Hasta aquí, el calado teórico de las propuestas de reformas al proyecto es poco profundo y de escaso interés.

Sí lo tuvo y en alto grado la intervención del diputado por Gran Canaria Gordillo, quien con lógica política irrefutable desde los principios liberales, se opuso a que se fijasen cuotas estamentales en favor del clero, así como también a cualquier tipo de distribución territorial. Su argumentación es de impecable coherencia: “Sancionado con mucha sabiduría por V.M. que la base de la representación nacional en las futuras Cortes ordinarias es la población de ambos hemisferios, excluyendo a los estamentos de esta prerrogativa, sin embargo de haberla gozado desde que se conocieron Cortes en el Reino, era de esperar que se observase el mismo sistema en las demás instituciones (...) ¿A, qué pues, estampar en la Constitución que el Consejo de Estado se compondrá de cuatro eclesiásticos cuando más, y que la clase de los grandes solo goce del propio privilegio? (...). Consiguiente a estos innegables principios, yo juzgo muy conveniente que se deje a la libre facultad de las Cortes la elección de los consejeros, omitiendo el señalamiento de estados y clases...”¹⁹

La misma calidad teórica desde los principios de un liberalismo jacobino anima la intervención de Gordillo en su segunda parte, aquella que dedica a combatir la atribución de un mínimo de 12 consejeros a las provincias de Ultramar. Su razonamiento merece la pena de ser reproducido, como ejemplo de un nacionalismo calificable al mismo tiempo de ingenuo y de uniformista. Dijo así:

18 DS, 2170-2171 y 2184.

19 DS, 2178-2179

“Señor, ¿podía soñarse determinación más absurda contra la unidad de la Monarquía, ni inventarse un proyecto más esquisito para fomentar la división, la rivalidad y *el federalismo*? Si aunque separe el dilatado Océano este continente de aquél, todos formamos un solo pueblo, componemos una sola familia; si todos, todos tenemos unas mismas relaciones; si nos animan unos propios intereses; si los españoles europeos no pueden prescindir de la felicidad de los países de Ultramar, ni los americanos de la suerte de la Península ¿a qué esa condición de que 12 americanos, cuando menos, sean elevados al honroso cargo de consejeros? ¿Es porque el amor del suelo natal los ha de empeñar más en el bien de aquellos dominios? Lejos de nosotros esas quimeras y vanos prestigios, que ofenden la razón y confunden la dulce idea de verdadera Patria”²⁰.

Pocos textos hay en el Diario de Sesiones de las Cortes gaditanas en los que se exprese con mayor candor racionalista la convicción en la unidad de la Nación a ambas orillas del Atlántico. Ese es el concepto de Nación que subyace en el artículo primero de la Constitución, y he aquí a un diputado, canario por más señas (y la localización del mismo quizá no fuera ajena a esta suerte de alejamiento de toda consideración territorial a la hora de fijar el concepto racional-abstracto de Nación y las consecuencias del mismo), que se lo ha tomado al pie de la letra. Si suprimimos estamentos, mantengamos la supresión no sólo en las Cortes, sino en todas las demás instituciones representativas o no del Estado. Si la nación es la reunión de españoles de ambos hemisferios, mantengamos la eliminación de todo soporte territorial en el Consejo de Estado. Estos son sus dos grandes argumentos.

Le respondió Argüelles, encargado, como siempre, de sacar el proyecto de la Comisión de los pasos más difíciles, en un mediocre, aunque victorioso, discurso al día siguiente²¹. Ni siquiera el mejor parlamentario del mundo es capaz de defender con brillantez propuestas que van en contra de sus propios principios e incluso están en oposición a lo que en ocasiones semejantes él mismo ha sostenido, y eso es lo que le ocurrió en esa ocasión a Argüelles. Su enfrentamiento a los estamentos había quedado de manifiesto sobre todo durante la discusión del art. 27 de la Constitución, y la supresión de privilegios en favor de los nobles había sido una tesis defendida por él, y con éxito, a propósito del Decreto LXXXIII de las Cortes, de 17 de agosto de 1811, es decir, en ocasiones todavía muy recientes²². Ahora se ve obligado a hablar en pro del mantenimiento de cuotas estamentales en el Consejo de Estado.

20 DS, 2179.

21 DS, 2182-2184.

22 Véanse sus discursos sobre Cortes y sobre la discusión previa al Decreto LXXXIII, en mi edición citada en nota 11.

Argüelles salió del paso como pudo, es decir, con más habilidad que convencimiento, con más superficialidad que hondura. Su táctica consistió en contestar a quienes pedían más, esto es, a los argumentos en favor de que no se limitase a cuatro (“y no más”) el número de eclesiásticos y grandes, y al Diputado Castillo que había pedido la distribución de los consejeros por mitades entre las dos orillas del Océano. En ese terreno sus respuestas son sólidas. Sucede sin embargo que guarda el más completo silencio respecto a la argumentación antiestamental del Diputado Gordillo y a sus razones sobre la inconsecuencia de tomar en consideración cualquier criterio de distribución territorial, habida cuenta de la unidad de la Monarquía. A eso no contesta Argüelles. Y no lo hace porque sabe que Gordillo tiene razón y que él, Argüelles, no puede contradecirse a sí mismo. La concesión de cupos fijos a nobles y eclesiásticos era una medida de estrategia para no romper todavía una cuerda tirante que los liberales pretendieron siempre tensar, pero no demasiado, hasta que, por lo menos, se aprobara la Constitución.

Terminado el discuso de Argüelles el texto del artículo 232, previamente retocado por la Comisión en puntos no esenciales, fue sacado a votación y aprobado²³.

Todavía se prolongó el problema de los consejeros de Estado que fueran Obispos, dos de los cuatro eclesiásticos. El día 2 de noviembre se discutió una proposición del Diputado Llaneras, en la que pedía que los obispos que accedieran a la condición de consejeros “tengan que renunciar a sus respectivos obispados”. El Diputado Llaneras era partidario de que se trabajara “full time” en el Consejo. Los obispos, no. En la deliberación, el de Calahorra intervino decisivamente para hacer ver “que esto se debe dejar a la prudencia y conciencia de los Prelados”. Así quedó la cosa, sin necesidad de votación²⁴.

Más interés tuvo la discusión entre los diputados Gordillo y Gallego acerca de si los consejeros de Estado serían amovibles, esto es, desempeñarían sus cargos por un período limitado, dentro del cual sólo podrían ser removidos por causa justificada ante el Tribunal Supremo, o si habrían de ser perpetuos y no temporales.

Gordillo defendía la temporalidad haciendo ver lo conveniente que sería para el pueblo el que “los superiores destinos de la Nación sean amovibles dentro de un fijo y señalado término, así porque salta a la vista la conve-

23 Puede cómodamente compararse el texto del art. 231 del Proyecto y el finalmente aprobado art. 232 de la Constitución, en María Luisa ALGUACIL PRIETO, “Proyecto y texto definitivo de la Constitución de 1812. Discurso preliminar. Facsímiles de la primera y última

páginas de firmas de la Constitución” apud *Revista General de las Cortes Generales*, 10, primer cuatrimestre, 1987, 150-385, en concreto en pág. 320.

24 DS, 2197-2200.

nencia de que todos los individuos del Estado que reúnen el talento, los conocimientos, la probidad y el patriotismo tengan una opción inmediata a puestos tan elevados, como porque circulando éstos en un espacio de tiempo determinado, se generalizará el estímulo del mérito y la virtud, y los amantes de la gloria se empeñarán en adquirir las relevantes cualidades que los hagan dignos de obtenerlos”. El tono de la respuesta que le da el Diputado Gallego es mucho menos idealista, y tal vez por ello prosperó. Gallego reconoce que el argumento de Gordillo es fuerte y titubea sopesando razones en pro y en contra, pero se inclina por la defensa de la perpetuidad, aunque no, como hubiera sido de esperar, esgrimiendo el sólido argumento de que la perpetuidad favorece la independencia de criterio, sino el mucho más débil, egoísta y tal vez esperanzado de que es justo que “en todas las carreras haya ciertos destinos superiores en honor y *descanso* a que aspiren los que las profesan”²⁵. Parece que el Diputado Gallego tampoco era partidario del trabajo “full time” en el Consejo de Estado. Poco más dió de sí la discusión sobre el capítulo de la Constitución concerniente al único Consejo de la Monarquía²⁶.

El Consejo de Estado no tiene, pues, mucho que ver en el designio de los constituyentes de Cádiz con un órgano técnico, de asesoramiento jurídico sobre el control de legalidad de los actos administrativos. No adelantemos acontecimientos. El nombre no hace la cosa. Aquel consejo es una pieza política en el equilibrio entre poderes. Una pieza original, a mitad de camino entre Senado, Diputación de las Cortes, consejo de gobierno o mecanismo de vigilancia del Rey. Por eso, por su vinculación con los fines y las instituciones mencionadas se anticipó su nacimiento, que coincide con el de la nueva Regencia y la supresión del anterior Consejo de Regencia.

En efecto, en las “Actas de las sesiones secretas” de aquellas Cortes²⁷ se puede seguir, no con mucho detalle, porque de “Actas” y no de deliberaciones completas se trata, la discusión de los Diputados acerca de la Regencia, y el mismo día 21 de enero de 1812 en que se procede a la designación de los cinco nuevos Regentes del Reino, se acuerda el paso de los componentes del anterior Consejo de Regencia al nuevo Consejo de Estado, cuya creación ese mismo día se aprueba. Así figura en el acta de esa sesión²⁸, aunque el texto del Decreto, sin justificación ni deliberación previa, figura en el “Diario de

25 DS, 2188-2189.

26 DS, 2220.

27 *Actas de las sesiones secretas de las Cortes generales y extraordinarias de la nación española, que se instalaron en la Isla*

de León el día 24 de setiembre de 1810 y cerraron sus sesiones en Cádiz el 14 de igual mes de 1813, Madrid, 1874.

28 “Actas...”, pág. 538-539, sesión del día 21 de enero de 1812.

Sesiones” del día 22 de enero del mismo año, junto con el simultáneo Decreto de creación de la nueva Regencia²⁹.

Es interesante comprobar que el Consejo preconstitucional es exactamente igual en su estructura al ya estudiado, si bien dividido por dos. Quiero decir, que se compone sólo de veinte miembros, pero con la misma estructura en orden a la distribución que el Consejo de cuarenta contenido en la Constitución. Es decir, seis consejeros procedentes de Ultramar, dos eclesiásticos, uno de los cuales habría de ser obispo, y dos grandes de España³⁰.

De los avatares de este prematuro Consejo no sería oportuno que nos ocupáramos aquí, pues el objeto de esta lección ha sido tan sólo mostrar cómo surge esa institución, y cuál fue su función como órgano político dentro del reparto de papeles y de la división de poderes de la Constitución. Una Constitución cuyo estudio resulta apasionante y alcanza sustantividad propia, al margen del análisis de su funcionamiento. En este punto, y por lo que hace referencia al Consejo de Estado, ese análisis queda para otra ocasión.

29 DS, 2677.

30 Decreto CXXIV, ed. cit. II, pág. 63.