

Todo el libro, como los demás de la colección de «Historia de las Universidades» de la Universidad Carlos III, está a libre disposición de los interesados, gracias al buen hacer del profesor Manuel Martínez Neira.

El libro, elaborado con diversos materiales archivísticos y bibliográficos, tiene pocos *lapsus calami* y solo se aprecian algunos problemas en la separación de las sílabas, que el lector, recorriendo las diversas páginas, corrige instintivamente. Cabe solo dar la enhorabuena a Miguel José López-Guadalupe Pallarés por su trabajo esmerado y esperar que no decaiga su interés por la vida de los colegios mayores. Hay mucho trabajo por hacer aún en ese campo, en el que los jóvenes de su generación deben tomar el relevo de Ana Carabias, Luis Miguel Gutiérrez Torrecilla y otros tantos. De momento, tenemos este libro, bien elaborado, con el convencimiento de que será el primero de muchos más.

RAFAEL RAMIS BARCELÓ  
Universitat de les Illes Balears. España

**LUQUE REINA, Antonio Manuel: *El Consejo Real de España e Indias en la construcción del Estado administrativo (1834-1836). Una historia de la disolución de los Consejos de la Monarquía española*, Madrid, CEPC/BOE, 2022, ISBN: 978-84-3402824-. 469 pp.**

Buena parte de los previsibles lectores de esta revista probablemente ya tendrán alguna noticia de la obra que aquí se reseña. Este libro es resultado, sin muchas modificaciones, de la tesis doctoral del profesor Luque, defendida en 4 de junio de 2021, que ha sido merecedora de varios galardones y reconocimientos desde entonces por parte de la especialidad. Con estos antecedentes, estas líneas no tratan de informar sobre una novedad bibliográfica, ni de recomendar la lectura de un texto que ya se anticipa de indudable calidad. El objeto de esta reseña consiste, más bien, en presentar solo una particular lectura de la primera monografía de este autor.

El libro anuncia su propósito desde su portada en la que se han introducido algunos cambios respecto del texto original de la tesis. Ahora no solo es que título y subtítulo inviertan su posición, sino que el subtítulo ya aparece enunciado de una forma menos categórica que en el trabajo académico. De manera que estamos no ante la historia de la disolución de los Consejos, sino ante «una» de sus posibles historias: la que se realiza desde los presupuestos de una historiografía jurídica crítica, así bautizada por uno de sus representantes más señeros, el desaparecido Antonio Manuel Hespanha. Porque que no existiera un tratamiento monográfico de un momento tan clave en la historia de las instituciones de la Monarquía española, como fue la definitiva extinción de la plurisecular arquitectura del régimen polisinodial hispano, no quiere decir que careciésemos de tratamiento de ese momento por parte de otras historiografías portadoras de otros presupuestos e intereses en la interpretación del pasado. Solo desde esta caracterización sobre el objeto del trabajo puede dejar de extrañar que el autor afirme en la introducción que su propósito es el de llenar un «agujero negro historiográfico».

El autor puede realizar esta historia alternativa de la disolución de los Consejos de la Monarquía porque ha procedido, como también anticipa en la introducción, a un exhaustivo rescate de las fuentes documentales relativas al Consejo Real de España e Indias, institución que constituye el centro de su investigación y cuyos fondos han padecido el maltrato de una diáspora archivística de la que hay poco parangón. Aunque más

bien habría que decir que la minuciosa reconstrucción de estos fondos no opera como causa sino como consecuencia de la opción historiográfica que el autor toma. Esto es, si se preocupa por rehabilitar estas fuentes es porque parte de la insatisfacción sobre la más tradicional interpretación que hasta el momento se ha realizado sobre este proceso de disolución y sobre el papel que en el mismo desempeñó ese Consejo Real de España e Indias que intitula ahora el libro.

Pues, en efecto, que la disolución de los Consejos en los primeros años treinta del siglo XIX no hubiera merecido hasta ahora una atención monográfica obedecería a que, de un lado, quedaba fuera de la cronología de una historiografía jurídica institucional que había fijado su término final en el advenimiento de las primeras experiencias constitucionales. De otro lado, para una historiografía liberal moderada, pero también para la historiografía administrativa y constitucional de las últimas décadas del siglo XX, la disolución de los Consejos que se concentra en el bienio 1834-1836, y su disociación en Consejo Real de España e Indias y Tribunales Supremos, no vendría a suponer más que la defunción de las instituciones del Antiguo Régimen en España, que ya estaban heridas de muerte desde que el constitucionalismo gaditano hubiese enunciado el dogma de la separación de poderes.

De manera que, bien porque una historiografía jurídica tradicional conceptuase ese proceso como ya perteneciente a una etapa contemporánea de una atemporal historia de las instituciones político administrativas, bien porque en ese bienio se localizasen, pero prefigurados desde Cádiz, los primeros pasos del Estado administrativo en España, el fenómeno de la disolución de los viejos cuerpos jurisdiccionales de la Monarquía no conataba tanto interés como otros coetáneos que habían interesado a una historia política liberal o a una historia social con aspiraciones de historia total, como podían ser, respectivamente, el régimen del Estatuto Real, o la transformación del régimen de propiedad de la tierra que en esos años tuvo la pieza clave de la desamortización eclesiástica.

Hoy en día, habiendo desaparecido gran parte de los condicionamientos que daban sentido y explicaban los propósitos de aquellas historias; a medida vez que nos alejamos de la efeméride gaditana, y va relajándose la necesidad que algunos sienten de seguir encontrando en 1812 los orígenes de la España contemporánea; y, sobre todo, cuando se ha consolidado una historia del constitucionalismo que ha definido esa primera experiencia constitucional como una especie de constitucionalismo hispano católico y jurisdiccional, la disolución de los Consejos de 1834-1836, que hace décadas no era más que un eslabón normativo e intermedio de una historia administrativa, deviene justamente laguna o, mejor dicho -pues la metáfora que emplea Luque tiene más sentido-, «agujero negro historiográfico» con un irresistible poder de atracción.

Porque, en efecto, esa nueva historia constitucional ha podido sostener la presencia de lógicas jurisdiccionales propias de un tradicional «Gobierno de la Justicia» de la Monarquía en los modos de gestión -pero también de fundamentación- del poder y de la producción de derecho de ese primer constitucionalismo. Esas lógicas estuvieron vinculadas a la fortaleza de la composición corporativa de la sociedad política hispana y no desaparecieron con la abolición del régimen constitucional. A partir de ahí, si se está de acuerdo con este presupuesto, emerge indefectiblemente la cuestión sobre cuando fijar una solución de continuidad que sea más significativa. Adviértase además que esta pregunta es de perentoria respuesta para una historiografía jurídica crítica que ha hecho de la lógica de la discontinuidad en la reconstrucción del derecho pretérito una seña de identidad. La pregunta sobre el final del paradigma jurisdiccional en España entonces también se puede formular como la del inicio del Estado administrativo.

Y el objeto de esta investigación, so pena de incurrir en excesiva y, seguramente, injusta simplificación, puede resumirse en datar y explicar esta solución de continui-

dad, tomando como banco de pruebas la institución del Consejo Real de España e Indias. No es poca cosa, porque el autor no solo tiene que tejer un nuevo relato sobre fuentes archivísticas inéditas y desperdigadas, sino también previamente destejer el más establecido trenzado por una historia administrativa liberal que había dejado sentada la idea de que la fase de construcción de ese Estado administrativo español comenzó en la segunda reacción fernandina y concluyó en 1845, con el hito constitucional moderado y el establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa. Importa datar y explicar una solución de continuidad y, en consecuencia, el objeto de la investigación tiene una cronología muy acotada, reducida en realidad a ese bienio, que es además el de la efímera existencia de ese Consejo Real de España e Indias. Constituye tan estricta acotación una apuesta muy original del autor que además tiene la virtud de permitirle ganar en profundidad y densidad de análisis de las fuentes. Pero esa acotación también tiene otros efectos en la estructura de la monografía, y encierra algunos riesgos, que se verán oportunamente.

Por lo que se refiere a la estructura del libro, no es contradictorio con lo que acaba de decirse sobre esa muy circunscrita acotación que la primera sección de la obra se retrotraiga en su arranque a tiempos de la Década ominosa, pues su finalidad no es otra que la de desbaratar la imagen que ha venido magnificando el papel de Javier de Burgos en la creación de una nueva Administración contemporánea en España, pero también la de relativizar la fortaleza de una reacción jurisdiccional protagonizada por un Consejo de Castilla caído en desgracia. En estos dos primeros capítulos el libro adopta el género de una antigua historia política y el tono de una, así intitulada «crónica», que Luque reconstruye apoyado en la literatura ya muy transitada de las memorias de los protagonistas pero que ahora cobra nuevo sentido gracias al complemento de la fuente de archivo y, sobre todo, de una exquisita interpretación de toda esa documentación y de la historiografía con la que el autor no rehúye el debate. La conclusión que se nos ofrece de los grandes ensayos y cambios de esos primeros años treinta como la creación del Ministerio de Fomento, la Instrucción de sus subdelegados, o la división provincial, consiste en hacer ver que tuvieron algo de fruto del azar y de una feliz coincidencia más que resultado de un plan meditado de construcción de la Administración contemporánea. Esta primera sección, que es eminentemente narrativa, puede antojársenos prescindible y podría haber corrido incluso de forma exenta, pero la decisión de incorporarla a la monografía antecediendo -el resto de- la historia de la disolución de los Consejos obedece precisamente a esa necesidad de desanudar el momento de la disolución de lo que, después de haber leído esta obra, ya no podrá seguir sosteniéndose como sus orígenes inmediatos en la Década ominosa.

El libro en realidad comienza en una sección segunda dedicada, a pesar de lo que anuncia su título, más a dar cuenta de la creación del Consejo Real de España e Indias que de la disolución de la antigua polisíndia. En los capítulos tercero y cuarto que integran esta parte de la monografía, aunque el índice informa al lector que puede seguir encontrándose todavía ante una «breve historia política» hay una diferencia de alcance respecto de la primera sección. Porque en esta segunda sección la observación historiográfica para destejer saberes establecidos no se reserva al espacio de la nota al pie, sino que conquista el texto. Lo hace especialmente en el capítulo tercero en el que, si se presta alguna atención al contexto constituyente del régimen del Estatuto Real, es solo para señalar sus diferencias con los regímenes de carta otorgada europeos y para dar cuenta de los decretos de disolución de marzo de 1834 «sin mediación de historiografía», es decir, de la historiografía que hasta ahora ha sentado el estado de la cuestión sobre este proceso, porque el autor sí que confiesa cuales son sus presupuestos. Es en este capítulo tercero en el que Luque más insiste en deshacer la idea de

que los decretos de marzo fueron consecuencia o corolario del reconocimiento de dogma de separación de poderes judiciales y gubernativos, por mucho que Martínez de la Rosa así lo anunciase en sede pseudo parlamentaria. Ese capítulo tercero termina además con un epígrafe que es verdadera introducción de toda la monografía. En esa recapitulación («los reales decretos del 24 de marzo del revés: conclusiones más allá de las convenciones historiográficas») se quintaesencia el objeto de esta investigación y se prepara al lector para su parte más original cuya exposición de resultados se sucederá en los capítulos que están por venir. La misma conveniencia de haber insertado una sección primera es la que explica estas «conclusiones», que son en realidad prefacio. Se trataba de reafirmar, sobre la narración expuesta en las primeras páginas que la prehistoria de la disolución de los Consejos y la creación del Real y de Indias no solo no podía remontarse a Cádiz, ni a las propuestas y ensayos de la utopía reaccionaria de la segunda restauración fernandina, sino que tampoco puede vincularse con el momento y contexto constituyente del Estatuto Real. La etiología de «razones» es otra y el papel de «protagonistas» pertenece a otros sujetos, concretamente a una dupla de ministros, Martínez de la Rosa y Garely, quienes, aprovechando un momento de ausencia de contrapoder, operaron con cierta precipitación una transformación institucional de la Monarquía que, contra lo que se ha venido afirmando, tuvo, según el autor, mucho de superficial. Esto es, su diseño y establecimiento no supuso ruptura radical ni con un modo de gestión todavía jurisdiccional del poder, ni con los magistrados y oficiales de pluma de los viejos sínodos. Si acaso, la obra de estos dos ministros cubrió con una pátina de nueva «cientificidad», de ciencia de la administración, una operación política de reacomodo de hombres y expedientes. A dar circunstanciada cuenta de esta operación de camuflaje dedica Luque el capítulo IV que cierra la segunda sección del libro.

En la última sección, dedicada ya solo al Consejo Real de España e Indias, ya no hay asomo de debate historiográfico. Es sección en la que más se aprecia la utilidad de la riqueza de una documentación que Luque ha a florado y analizado fruto de lo que ha debido ser un largo y trabajoso peregrinaje. Es en su capítulo quinto donde el autor enuncia la tan esperada divisoria de aguas, la clave de la solución de continuidad entre Monarquía jurisdiccional y Estado administrativo en esta materia y que se condensa en la modulación de uno o dos adverbios: «2.3. De lo pura o meramente consultivo: elementos definitorios del proceso consultivo moderno». Aquí Luque recupera la polisemia tradicional de la voz «consulta» y la contrapone a una acepción más unívoca que impone la precedencia de esos adverbios. Es la presencia de esos adverbios la que nos indica que todavía nos hallamos en un momento de transición. Porque más adelante no serán necesarios, cuando una función consultiva moderna quede despojada del valor político que tenía en el Antiguo Régimen. En otros términos, era la posibilidad de que, en un momento de interinidad constituyente, el Consejo Real de España e Indias como legatario de la antigua polisindia, se convirtiese en algo más que en un cuerpo «mera» o «puramente» consultivo, reeditando la preeminencia de los viejos sínodos y señaladamente del Consejo de Castilla, lo que llevó a atajar ese peligro, recordando cuál era su naturaleza con estas dos modulaciones. Sin embargo, esas páginas merecerían un mayor desarrollo. Porque, si bien es cierto que el autor da cuenta de algunos casos en los que hubo de ponerse coto a esa querencia de algunas secciones del nuevo Consejo, lo cierto es que no termina de conceptualizar —en el lugar que reserva se para ello («2.3.2: Informar no es consultar y consultar ya no es gobernar: la paradoja pura o meramente consultiva»)— esos elementos definitorios del nuevo proceso consultivo. Porque estos elementos consisten no solo en cercenar la posibilidad del nuevo cuerpo de elevar unos pareceres como expresión más del derecho que del deber de consultar,

estableciendo un diálogo directo con el rey para su auxilio y descarga de su conciencia, en lo que insiste el autor, sino que tienen que ver también, algo que merecería mayor atención, fundamentalmente con la comunicación directa con el resto de autoridades de la Monarquía, no solo para mejor ilustrar esos dictámenes, sino para desempeñar una activa función de gobierno mediante esa «suave y dulce intervención» del antiguo Consejo de Castilla, que tan bien ha demostrado conocer Luque en la primera sección de su monografía. Esto es, el elemento definitorio del proceso consultivo moderno no solo consistía en cancelar la preeminencia del Consejo Real como cuerpo, elevando a cada una de sus secciones a entidades solo consultivas que comunicaban en derecho con los respectivos Ministerios del ramo, sino en cancelar la comunicación con las provincias de un cuerpo que aglutinase todas esas secciones.

Sin embargo, el autor demuestra, en el pormenorizado análisis de las prácticas institucionales del Consejo y de algunas de sus secciones, (y que alcanza los más pequeños detalles de carácter diplomático de los expedientes que ha analizado) que tiene bien a la vista lo que quería decir gobernar consultando, y de lo que es más que un ejemplo las atribuciones y actuación de la Sección de Gracia y Justicia. No solo ahí: en el capítulo anterior, cuando justamente recordaba que la disolución de los Consejos no terminó con la persistencia de una pluralidad jurisdiccional de Tribunales Supremos, destacaba asimismo la persistencia, con continuidad a lo largo de todo el bienio, de una dimensión tradicionalmente consultiva que ya era también apreciable en el jurisdiccional constitucionalismo gaditano. Sin embargo, extrañamente el autor ciñe esa concepción ampliamente consultiva a la actividad de esos nuevos Tribunales Supremos. En otros términos, en el capítulo cuarto la experiencia gaditana de Supremo Tribunal de Justicia sí es invocable para señalar un precedente de la dimensión consultiva del Tribunal Supremo de España e Indias -que Luque utiliza para negar que la transformación institucional de 1834 fuera consecuencia del principio de separación de poderes- y, sin embargo, en el capítulo quinto, cuando ha de referirse al Consejo Real de España e Indias, afirma sin matices que la noción de un proceso consultivo «mero» o «puro» es innovación propia de 1834. Pero los temores sobre que un Consejo también legatario de la antigua polisindia se convirtiera en un cuerpo «activo gobernante» si no desempeñaba una función «mera» o «puramente» consultiva también se enunciaron en estos exactos términos en el constitucionalismo gaditano y predicados de su Consejo de Estado. Si se formula aquí esta observación no es porque se eche de menos un precedente, o una reflexión sobre la posible paternidad gaditana de la expresión de lo «puro o meramente consultivo», que siempre pudo significar algo distinto al cabo de veinte años, sino precisamente porque los debates gaditanos sobre lo que significaba adjuntar esas modulaciones a la actividad consultiva hubieran podido servir, aunque solo fuera como contraste, para ese mayor ejercicio de conceptualización que hubiera merecido este importante capítulo quinto.

A mi modo de ver, en esta parte clave de la monografía es donde se también se advierten los riesgos de algunas de las opciones que tomó el autor en la acotación del objeto de la investigación. Pues, en efecto, tanto empeño puesto en negar la conexión entre la transformación institucional de 1835 con la realización del dogma de separación de poderes que la historiografía constitucional más tradicional ha localizado en su acepción contemporánea en 1812, ha terminado también por cortocircuitar cualquier posible relación entre esa transformación con el paradigma jurisdiccional del modelo hispano de constitucionalismo, en el sentido en el que lo viene afirmando la escuela de historiografía jurídica crítica en la que se sitúa paradójicamente el autor.

Este riesgo también se corre en cierto modo en el capítulo sexto, que no solo es el más extenso sino también en el que más luce la originalidad de la perspectiva y la pro-

fusión de nuevas fuentes. Aquí el autor ciñe su atención a la actividad de la Sección de Interior de Consejo Real, y no puede dejar de ver las referencias que, para el arreglo del gobierno de provincias y municipios, entonces no dejaron de expresarse a la ley constitucional de 1823. El autor se apresura a indicar que, obviamente, el contexto de los primeros años treinta era distinto de aquel de finales del Trienio constitucional pero, sin embargo, no puede dejar de reconocer que la aún fuerte estructura corporativa de pueblos y provincias de la sociedad política española, que el primer constitucionalismo potenció, seguía mediatizando ese arreglo. Esto llevaba al necesario reconocimiento de la naturaleza representativa de ayuntamientos y diputaciones, suscitando el voto en contra de algunos individuos de la sección, como González Arnao, que propugnaban infructuosamente la trasposición del modelo francés de Administración. Luque, tras el análisis de cientos de expedientes, nos enseña en ese capítulo sexto el papel protagonista de la Sección de Interior en la creación de un espacio administrativo en tiempo del Estatuto. Para ello no solo se tuvo que contemporizar con esa dimensión política de pueblos y provincias, sino también hacer un hueco a unos nuevos agentes, los gobernadores civiles, dotando al aparato del nuevo Ministerio del Interior de atribuciones, pero, con ellas, también de recursos para su sostenimiento. Esta sección del Consejo se empleó en esta tarea con una «labor legislativa» y sobre todo «jurisprudencial», en la que fue inevitable que informara las muchísimas competencias que suscitó la introducción de la «nueva rueda» de un aparato solo gubernativo en un engranaje plagado de magistrados. Pero Luque analiza unas nuevas competencias o conflictos gubernativos de las que se ocupó esa Sección marginando, sin embargo, las gubernativas-jurisdiccionales, que se entablaron cuando los agentes del Ministerio del Interior, arrogándose unas atribuciones para las que solo podían desplegar este tipo de actividad gubernativa, encontraron la resistencia jurisdiccional de magistrados como los intendentes de Hacienda, o los jueces letrados de Gracia y Justicia. El autor y quien suscribe somos conscientes de que esta otra dimensión conflictual es propia de otra investigación, y no es en modo exigible a la que es objeto de esta reseña. Pero si se menciona esta otra pieza conflictual de la construcción del Estado administrativo es porque ella y la que es objeto del trabajo de Luque tienen una cronología común que rebasa con creces la marcada por la extinción del Consejo Real de España e Indias.

Pero la verbalización del deseo de que hubiera llevado la investigación un poco más lejos, haciendo cuentas de verdad con el régimen constitucional que se abrió en agosto de 1836, no ha de entenderse como señalamiento de un flanco débil. Tampoco lo es la discrepancia con el estilo del autor. Habrá quien guste para un texto académico o científico de un estilo que tengo para mí en exceso barroco, plagado de juegos de palabras y de metáforas en las que el tenor queda, en ocasiones, demasiado escondido detrás de la imagen. Pero, como digo, es cuestión de gustos, pues es estilo sofisticado y artificioso, pero en modo alguno ampuloso ni afectado.

En suma, estamos ante un libro excelente que hace maestro a quien ha sido capaz de redactarlo, y con el que demuestra que ha puesto fin a un impecable proceso de formación con el mejor broche posible. Le toca ahora al profesor Luque mostrar no solo que tan buen hacer puede proyectarse sobre otros objetos y cronologías, sino que, una vez que ya ha cancelado cualquier tipo de deuda que podía tener con los presupuestos y perspectivas de escuela que han orientado su mirada, sin reverencia ni fidelidad a los mismos, puede seguir, con el mismo rigor y minuciosidad, pero con un discurso propio, haciendo historia deshaciendo historiografía.

FERNANDO MARTÍNEZ PÉREZ  
Universidad Autónoma de Madrid. España