

# *La Administración Consultiva en los inicios del Estado Liberal. El funcionamiento del Consejo Real de España e Indias. Sección de lo Interior (1834-1836)*

CARMEN LOSA CONTRERAS

Profesora Asociada de Historia del Derecho (Universidad Complutense de Madrid)

## **1. Estado de la cuestión y objeto del trabajo**

La muerte de Fernando VII y la tenue apertura política iniciada por Martínez de la Rosa propiciaron una etapa febril de reformas en la Administración pública cuyo principal impulsor fue el ministro de Fomento Javier de Burgos<sup>1</sup>. Como sabemos muchas de esas reformas se desarrollaron en la esfera de la Administración territorial —la nueva división provincial— y en la esfera de la Administración de justicia, y han sido objeto de numerosos trabajos y monografías.

Sin embargo, en 1974, ya ponía de manifiesto I. Sánchez Bella como el afán reformista se extendió a la Administración central, afectando a organismos tan tradicionales como los Consejos y extendiéndose a las Secretarías de Despacho o los Ministerios<sup>2</sup>.

Aunque ambos aspectos de las reformas en la Administración central marchan unidos, sin dejar de lado las reformas de las Secretarías de Despacho, objeto un buen número de trabajos de administrativistas e historiadores<sup>3</sup>, nos interesa sobre todo resaltar la atención que para los iushistoriados

---

<sup>1</sup> Sobre la obra de este político es de fundamental consulta la obra, de tono ciertamente laudatorio de A. Mesa-Moles Segura, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid, 1946.

<sup>2</sup> I. Sánchez Bella, "La Reforma de la Administración Central en 1834", *III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974, pp. 659-688.

<sup>3</sup> A grandes rasgos durante el período de transición 1834-1837 tuvieron lugar reajustes de organización en las Secretarías del Despacho de Estado, de Fomento o de lo Interior —desde 1835 nuevamente denominada Secretaría del Despacho de la Gobernación del Reino—, y de Gracia y Justicia. Sobre los antecedentes de las reformas, A. García Madaria, *Estructura de la Administración Central, 1808-1831*, Madrid, 1982. Sobre el proceso de reforma de los ministerios, especialmente el de Fomento, relacionado estrechamente con el trabajo que nos ocupa: J.T. Villarroya, *El sistema del Estatuto Real, 1834-1836*, Madrid, 1961; F. Suárez Verdguer, *La creación del Ministerio del Interior en España*, AHDE, nº 19 (1948-1949), pp. 15-56, especialmente, pp. 21 y

res ha suscitado la reforma de los Consejos, en un momento en que su utilidad era totalmente cuestionada y se propugnaba la creación de unos organismos más eficaces y acordes a las nuevas necesidades políticas del momento.

Así, además de la creación y efímera vida del Consejo de Gobierno, objeto de estudio por E. Montanos Ferrín<sup>4</sup>, en 1834, fruto del sexto de los decretos que el gobierno preparó para la reforma de la Administración Central, en el ámbito de los consejos<sup>5</sup> fue creado como órgano consultivo el Consejo Real de España e Indias. El estudio institucional de este Consejo fue realizado por F. Arvizu Garralaga en una obra, que en buena medida ha supuesto la base institucional y bibliográfica desde la que se ha orientado el trabajo que aquí se presenta<sup>6</sup>.

El profesor Arvizu realizó un estudio del Consejo en su perspectiva institucional, analizando la creación y caracteres del mismo, su régimen interno —a través de los Reglamentos de 9 de mayo de 1834, y 28 de diciembre del mismo año—, su composición y atribuciones, su financiación y su funcionamiento<sup>7</sup>, así como su pronta extinción, fruto del restablecimiento de la

---

ss.; Garijo Ayestarán, *El ministerio de la Gobernación. Materiales para un estudio de su evolución hasta 1937*, Madrid, 1977; A. Guaita, "La Administración de Fomento", *Las Ciencias*, 24 (1959), pp. 873-886; *El Ministerio de Fomento, 1832-1931*, Madrid, 1984, pp. 41-50.

<sup>4</sup> "El Consejo de Gobierno (1833-1836), *Homenaje al Prof. Alfonso García Gallo*, t. II, vol. I, Madrid, 1996, pp. 267-317. Este Consejo, como pone de relieve la profesora Montanos se trataba de un órgano estrictamente consultivo, no vinculante y sin precedentes en la Administración, ya que debía ser compatible con el resto de los Consejos. Con él, en cumplimiento de las disposiciones testamentarias de Fernando VII, la Reina Gobernadora debía consultar "los negocios arduos y señaladamente los que causen providencias generales y trascendentales al bien común de los vasallos". Sin embargo, los incidentes de la Granja y la subsiguiente promulgación de la Constitución de 1812, tornaba incompatible con esta el Consejo de Gobierno, razón por la que éste fue suprimido el 13 de agosto de 1836. También sobre esta institución puede verse J.R. Coronas: "El Consejo de Gobierno de la Monarquía española (1833-1836)", en *De la Res Publica a los Estados Modernos. Journées Internationales d'Histoire du Droit*, Bilbao, 1992, pp. 343-364.

<sup>5</sup> El primero de estos decretos suspendía el funcionamiento del Consejo de Estado durante la minoría de Isabel II, pues sus atribuciones habían quedado, de hecho en manos del Consejo de Gobierno. Otro segundo decretó el fin de los consejos tradicionales, suprimiendo el Consejo de Castilla, el de Indias, y los de Cámara, creando en su lugar el Tribunal Supremo de España e Indias; otros sustituyeron los Consejos de Hacienda y Guerra, por Tribunales Supremos de Hacienda y Guerra y Mar, respectivamente; así mismo se reformó el Consejo de Ordenes (Vid. I. Sánchez Bella, *op. cit.*, pp. 669-674).

<sup>6</sup> F. Arvizu Garralaga, "El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)", *Actas del III Symposium de Historia de la Administración*, Madrid, 1974, pp. 387-408.

<sup>7</sup> El Consejo Real de España e Indias quedó estructurado con un presidente, una secretaría general y siete secciones (Estado, Gracia y Justicia, Marina, Hacienda, Fomento e Indias), con competencias que se correspondían con las de cada una de las secretarías del Despacho. El Consejo dependía orgánicamente del Secretario del Despacho de Estado, quien proponía a la Reina Gobernadora las personas idóneas para actuar como presidente y secretario del Consejo. Sus funciones siempre

Constitución de 1812, tras el motín de la Granja, ya que ésta no preveía la existencia de otro Consejo que no fuese el de Estado.

Con la obra del profesor Arvizu se daba a conocer la configuración institucional de la Administración consultiva en este período de transición hacia el Estado liberal y de ruptura con las bases sociales, económicas y políticas del Antiguo Régimen. Sin embargo, creo que el funcionamiento interno de las instituciones y la aplicación efectiva del ordenamiento jurídico de esta época es fundamental para el conocimiento y comprensión de la misma, por ello se hacía necesario rastrear en la actividad interna del Consejo.

La oportunidad de avanzar en este sentido me la dio el hallazgo casual de dos legajos referidos a las actas y borradores de la actuación de la “Sección de lo Interior” del Consejo de España e Indias que hallé en el Archivo de Indias. El primero de dichos legajos, se refería a las actas de las reuniones de la Sección de lo Interior realizadas entre el 3 de enero y el 29 de diciembre del año 1835<sup>8</sup>, mientras que el segundo contenía los borradores de las reuniones referidas a dicha sección de 1835 y actas de las sesiones entre enero y septiembre de 1836<sup>9</sup>, concretamente hasta el 26 de septiembre de 1836, dos días antes de que el Consejo fuera abolido<sup>10</sup> por el R.D. de 28 de septiembre de 1836. Estas actas, que no se mencionan para nada en las consideraciones que F. Arvizu realiza acerca de la documentación hallada en Simancas —lo que nos hace suponer que hasta la fecha no se conocían—, nos ha permitido seguir paso a paso el funcionamiento de la Sección de lo Interior del Consejo, y ver las relaciones con el resto de las Secciones —en los borradores se da cumplida cuenta de los asuntos que deben remitirse a dichas secciones— así como la labor de coordinación que efectuaba el Presidente y el Secretario del Consejo.

El examen de la documentación se ha completado con la consulta de la documentación depositada en Simancas, referida a la Sección de lo Interior del Consejo, legajos 24, 25 y 26, de los que dio cuenta el profesor Arvizu. En ellos, efectivamente, se contienen asuntos y órdenes generales de la

---

fueron consultivas; como pone de relieve el profesor Arvizu, en los arts. 11 del reglamento de 9-V-1834 y 78 del de 20-XII-1834 se le priva de toda potestad jurisdiccional, pues en caso de que se planteara un asunto contencioso el Consejo debía inhibirse pues sólo podía conocer de asuntos gubernativos. De los reglamentos se infiere claramente que el carácter de sus dictámenes era puramente consultivo y no vinculante (Vid. F. Arvizu, *op. cit.*, p. 387). Así mismo Arvizu señala que “El Consejo Real de España e Indias, creado en 1834, parece seguir más bien el modelo de Consejo de Estado constitucional español (1812-1814 y 1820-1823), que el absolutista o francés, del que no ha tomado ciertamente el carácter fiscalizador de los actos administrativos. (Ibid., p. 389).

<sup>8</sup> Archivo General de Indias, *Indiferente General*, 581.

<sup>9</sup> Archivo General de Indias, *Ultramar*, 803.

<sup>10</sup> Vid. F. Arvizu, *op. cit.*, p. 406.

sección, pero, sin embargo, es preciso matizar que lo recogido en los voluminosos legajos 24 y 25 son 171 expedientes, ordenados por provincia de procedencia, evacuados por la Sección sobre los más variopintos asuntos a lo largo del año 1835, mientras que el legajo 26, recoge ejemplares impresos de reales órdenes, instrucciones, reglamentos o circulares de los distintos ministerios, que se comunicaron a la Sección de lo Interior, y que en algunos casos nos ha permitido rastrear como se recibieron en el ámbito ministerial los dictámenes de la sección.

## 2. La configuración institucional de la Sección de lo Interior del Consejo de España e Indias

Como puso de relieve F. Arvizu la configuración y régimen interno del Consejo se reguló por sendos reglamentos de 9 de mayo y 20 de diciembre de 1834<sup>11</sup>.

En primero de estos reglamentos, que como apunta Arvizu, contenía una normativa mínima para poder funcionar y en él se contemplaba la actuación del Consejo tanto en pleno como en secciones. Los plenos tenían lugar los jueves por la mañana, distribuyéndose los asuntos por secciones, y votando primero el consejero más moderno, hasta llegar al Presidente del Consejo que tenía voto de calidad; éste podía reunir al pleno o a las secciones cuando la gravedad del asunto lo requiriera. Por último, se regulaba la actuación del Secretario del Consejo, quien debía asistir al pleno, llevar el orden del día y firmar los acuerdos<sup>12</sup>.

Respecto, a las secciones, el reglamento de mayo en su artículo 1, ordenaba su reunión los lunes, miércoles y sábados no festivos por la mañana, calendario que en el caso de la sección de lo Interior se cumplió escrupulosamente como nos lo demuestran las actas de las 251 reuniones que en estos dos años de funcionamiento tuvieron lugar. El Secretario de la Sección de lo Interior, el Conde de Torre Marín, asistió a todas las reuniones, llevando la orden del día y firmando los acuerdos, que luego pasaban al Presidente del Consejo, quien a su vez los transmitía al Ministerio. El secretario de la Sección, debía también confeccionar un índice de los asuntos tratados que se pasaría al Secretario del Consejo; respecto de estos índices, que sin duda se realizaron, no tenemos más indicio de su existencia su mención en algunos expedientes<sup>13</sup> del año 1834.

<sup>11</sup> Vid. F. Arvizu, *op. cit.*, p. 387, n. 2.

<sup>12</sup> Arts. 1-6, del Reglamento de 9 de mayo de 1834.

<sup>13</sup> Archivo General de Simancas, *Consejo Real de España e Indias*, leg. 24, expedientes nº 24, 28, 31, 47, 48, 49, 55, 57, 58, 60-63.

Los asuntos de la Sección podían estudiarse, bien en régimen de pleno o de ponencia<sup>14</sup>. Llegado el momento de la elaboración del dictamen, éste redactaba por uno de los miembros de la Sección, que había sido señalado por el Decano, se registraba por el Secretario de la Sección y se remitía a la Secretaría de Despacho correspondiente. Como en el resto de las secciones, si el negocio a tratar tenía un carácter contencioso, Interior, y por ende el Consejo, debía inhibirse inmediatamente, pues sólo podía ocuparse de asuntos gubernativos. Los dictámenes eran siempre razonados, y se admitían en todo caso los votos particulares<sup>15</sup>.

Como señaló en su momento el profesor Arvizu, este régimen de actuación interna, tras las consultas de las “dudas” evacuadas por algunas secciones del Consejo, se amplió y clarificó a través del reglamento de 20 de diciembre de 1834, que con 98 artículos sentó las bases del funcionamiento de la institución<sup>16</sup>. Los reglamentos quedaron completados con una Instrucción que desarrollaba cuestiones de matiz no recogidas en ellos<sup>17</sup>.

La aplicación del nuevo reglamento de 20 de diciembre de 1834, no llevó aparejados más que pequeños cambios en cuanto a la composición y atribuciones de las secciones.

La sexta sección, la de Interior, hasta el 13 d mayo de 1834, denominada de Fomento, por el nombre del Ministerio del que dependía, se hallaba compuesta por 5 miembros. El Decano de la sección que juró el cargo al instaurarse el Consejo en 1834, fue D. José M<sup>a</sup> Moscoso de Altamira, que no vuelve a mencionarse en las actas<sup>18</sup>, por lo que parece deducirse de las actas que a 3 de enero de 1835, el decano era Diego Medrano y los consejeros: José Canga Arguelles José de Heredia, Justo José Banquero, Vicente González Arnao, y el Secretario, Conde de Torre Marín<sup>19</sup>; pocos meses después, la composición había variado, entrando como consejeros, Manuel José Quintana, en lugar de José de Heredia<sup>20</sup>, composición se mantuvo,

<sup>14</sup> Art. 9, del Reglamento de 9 de mayo de 1834.

<sup>15</sup> Arts. 10-12, del Reglamento de 9 de mayo de 1834

<sup>16</sup> F. Arvizu, cita este reglamento a través de una copia manuscrita que se conserva en Simancas, ya que no se publicó ni en la Gaceta de Madrid, ni en la Colección de Decretos de Nieva (*op. cit.*, p. 395).

<sup>17</sup> Vid. F. Arvizu, *op. cit.*, pp. 396

<sup>18</sup> F. Arvizu pone de relieve que los primeros Consejeros, como el Decano de Fomento, luego de Interior, no pagaban derechos por la expedición de los tulos, mientras que los consejeros sucesivos deberían pagar a la Cancillería la media annata y otros derechos (*op. cit.*, p. 399).

<sup>19</sup> Acta de 3-1-1835, A.G.I., Indiferente General, 581.

<sup>20</sup> Este consejero deja de aparecer en las actas a partir del 12-VI-1835, A.G.I., *Indiferente General*, 581, (s.f.)

durante el año 1836, hasta su disolución<sup>21</sup>. De la nómina de los consejeros de estos dos años, se deduce que la movilidad fue mínima, y que la asistencia a las reuniones fue constante por la práctica totalidad de los Consejeros.

Estos tenían tratamiento de Ilustrísima, y su título se expedía por el Presidente (El Duque de Bailén), dos consejeros, uno de ellos el Decano, y por el Secretario General del Consejo; al pie del título se certificaba la toma de posesión, que debía certificarse a la Contaduría General de Distribución y Montepío. En la ceremonia de investidura se debía jurar a la Reina fidelidad en el cargo.<sup>22</sup>

Los Consejeros podían ausentarse con permiso del Presidente, por un plazo máximo de un mes; si bien en la Sección de lo Interior vemos que las ausencias fueron mínimas y se debieron sobre todo a indisposiciones pasajeras<sup>23</sup>; era preceptivo que la falta de asistencia al Pleno, por justa causa, debía avisarse por el Portero Mayor.

En cuanto a los haberes, cada consejero anualmente recibía 50.000 reales, el Secretario de la Sección de Interior, recibía 30.000 reales, y contaba con un personal subalterno, compuesto por ocho oficiales con haberes de 20.000 a 10.000 reales anuales. Para hacer frente a estos gastos se cobraban los derechos establecidos en la Cancillería por la presentación tramitación de los expedientes por parte de los particulares, quedando el remanente a disposición de S.M., quien debía decidir la provisión de los fondos si faltaren<sup>24</sup>.

### 3. El funcionamiento del Consejo: Pleno y Secciones

Estos aspectos quedaron perfectamente reglados en el Reglamento de 20 de diciembre de 1834, y en la Instrucción complementaria que contemplaba con gran detalle, asuntos como votaciones, debates y actas<sup>25</sup>.

En cuanto a las normas generales de reunión, dejando de lado las referidas al protocolo<sup>26</sup>; sabemos que el pleno del Consejo de España e Indias

<sup>21</sup> Actas de 3-II-1836, 23-IV-1836, 16-VII-1836, 20-VIII-1836 y 26-IX-1836, AGI, Ultramar, 803 (s.f.).

<sup>22</sup> Arts. 11 del Reglamento de 20-XII-1834 y el art. 2 del Reglamento. Vid. F. Arvizu, *op. cit.*, p. 400.

<sup>23</sup> Así ocurrió con la del Secretario, Conde de Torre Marín, en la sesión de 8 de julio de 1835, cuyo lugar fue ocupado por el oficial primero de la Sección, D. Manuel Trinidad Moreno (A.G.I., Indiferente General, 581. s.f.).

<sup>24</sup> Sobre los haberes y el presupuesto en general del Consejo, de las distintas secciones, del personal subalterno y archivo, vid. F. Arvizu, *op. cit.*, 401-402.

<sup>25</sup> Vid. F. Arvizu, *op. cit.*, p. 402.

<sup>26</sup> Ciertas formalidades debían guardarse en el caso de que S.M. quisiera asistir a las reuniones del Consejo; el Salón debía estar presidido por el retrato real. El Consejo de España e Indias tenía

tenía como misión, en caso de asuntos arduos, o cuando su asesoramiento se hubiere solicitado por la Secretaría del Despacho de Estado, revisar y despachar dichos asuntos a la vista del informe realizado por la Sección o secciones a quien en principio se hubiere encomendado el asunto<sup>27</sup>; en estos casos era posible por el pleno, pedir informes a otros ámbitos de la Administración o autoridades del Reino.

El pleno debía reunirse los jueves para los asuntos ordinarios, y los lunes y sábados para enterar a los Consejeros de las reales órdenes y normas recibidas<sup>28</sup>, decidiendo el destino que a éstas debía dárseles. Desgraciadamente la falta del manejo de la documentación referida a las reuniones del pleno, restringen la constatación de cómo el pleno actuaba en la práctica a las noticias tangenciales que de esta nos dan algunas actas de la Sección de lo Interior<sup>29</sup>.

Según el Reglamento y la Instrucción complementaria<sup>30</sup>, el pleno debía reunirse los jueves para asuntos ordinarios, y los lunes y sábados para enterar a los Consejeros de las RR.OO. y normas recibidas, diciendo el destino que debía dárseles. El *quorum* era del 51% de los Consejeros residentes en la Corte<sup>31</sup>.

Parece que en el desarrollo de las sesiones, cada consejero debía informarse pidiendo el expediente. Debía discutirse el dictamen, y si la mayoría no se atuviera a éste, el Presidente del Consejo debía mandar votar. Todos los Consejeros tenían uso de la palabra, que debía conceder el Presidente, pero sin interrumpir al que precedía en el uso de la misma.

La sección o secciones que hubieren presentado un dictamen, sobre el asunto tratado en el pleno, debían defender éste, contestando las preguntas

---

preferencia honorífica en el besamanos, con la excepción del Consejo de Gobierno. En las solemnidades los consejeros iban uniformados (Vid. Reglamento 20-XII-1834, cit. por F. Arvizu, *op. cit.*, p. 403).

<sup>27</sup> Así se comprueba de la lectura del acta de 8-VII-1835 (A.G.I., Indiferente General, 581, s.f.), donde uno de los asientos dice así "así mismo se comunica que en último pleno se leyó el dictamen del Sr. Decano en el expediente formado sobre la supresión del tribunal y Junta del Comercio de Granada; se acordó su aprobación y que se diga al Gobierno que deben suprimirse dichos establecimientos, no sólo porque no hay en aquella capital comercio por mayor suficiente para que ocurran negocios que hagan útil y aun posible la existencia de una Junta y Tribunal especial de esa clase, sino porque faltan y no es fácil proporcionar los medios de ocurrir a los gastos indispensables de estas corporaciones; cuya medida debe adoptarse al menos por ahora, pues que removidas las causas de decadencia de aquella capital y volviendo al estado de prosperidad de que gozó en otro tiempo, será ocasión de restablecer estas corporaciones.

<sup>28</sup> A.G.S. Consejo de España e Indias, leg. 26, carpetas, 2 y 3.

<sup>29</sup> Acta de 23-IV-1836, AGI, Ultramar, 803 (s.f.)

<sup>30</sup> Vid. F. Arvizu, *op. cit.*, p. 403.

<sup>31</sup> Acta de 18-VIII-1836, AGI, Ultramar, 803 (s.f.)

formuladas<sup>32</sup>. Aunque no tenemos constancia de si el procedimiento fue así en realidad, se preveía que la votación debía comenzar con el consejero más joven, siguiendo por orden de antigüedad decreciente; cabía la existencia de votos particulares, y, en el caso de que estos no existieran y el dictamen de la sección hubiere sido desechado<sup>33</sup>, proveería el pleno<sup>34</sup>.

Tanto los dictámenes de las secciones como el final correspondiente al pleno debían ser razonados, insertándose los votos particulares a continuación<sup>35</sup>.

El funcionamiento de las secciones era mucho más ágil, tanto por los asuntos a tratar, cuanto por el procedimiento de la toma de decisiones. Eran presididas por los decanos —en el caso de la Sección de lo Interior, por D. Diego de Medrano, desde el 30 de junio de 1835— o por el Presidente del Consejo, el Duque de Bailén, si éste asistiese, de acuerdo a la gravedad del asunto o asuntos a tratar<sup>36</sup>. El Presidente del Consejo, podía reunir a una o varias de las secciones, cuando lo deseara interrumpiendo incluso la reunión que en ese momento llevara a cabo la sección<sup>37</sup>.

Muchas veces a estas sesiones donde se reunían varias secciones, pero

<sup>32</sup> “Se leyó el parecer del Sr.D. Vicente González Arnao, consejero ponente del dictamen de esta seccion, en el antedicho Pleno, acerca de las exposiciones de las Diputaciones Provinciales de la Coruña, Orense, y Pontevedra, en solicitud de que se suspendan por ahora los efectos de la Real Orden de 30 de mayo último; acordada por la Seccion su aprobación, en el Consejo el Sr. Arnao defiende que la Seccion es de parecer que se repita al Gobernador civil de Pontevedra la Real orden en que se le mando alzar inmediatamente la prohibicion de extraer el maiz, centeno, u otras semillas, previniendole que si en efecto el precio á que se hallan dichos granos excede o llega proporcionalmente al precio regulador que se señaló para el trigo en el expresado Real Decreto de 29 de enero de 1834, permita la introduccion de las mismas semillas aún procedentes de paises extrangeros; son lo cual se satisfará también el cuidado que manifiesta aquel Capitán General temeroso de si faltarán o no estos surtidos para las tropas de su mando, y que el Gobierno de S.M. podrá conocer si en las circunstancias momentaneas en que se hallan aquellas provincias por la invasion de los facciosos, convendrá dirigir inmediatamente ó retardar algun tanto la comunicacion de la Real Orden que se propone” (Acta del 30-VII-1836, AGI, Ultramar, 803, s.f.).

<sup>33</sup> “Se continuó la discusión —por la Sección de Interior— del proyecto de ley sobre erección de nuevos Ayuntamientos en la cual se recorrieron los artículos que faltaban, y se acordó que el Sr. D. Justo José Banqueri redactase las observaciones que se habían hecho para que discutidas nuevamente se convenga en el informe que ha de darse al Consejo” (Acta de 21-II-1835, AGI, Indiferente Gral, 581, s.f.)

<sup>34</sup> Vid. arts. 17, 19, 70-79, del reglamento de 20 de diciembre de 1834, en F. Arvizu, *op. cit.*, p. 403.

<sup>35</sup> Vid, la mención a un voto particular de Cangas Arguelles, en el Acta de 18 de febrero de 1835 (AGI, Indiferente Gral. 581, s.f.)

<sup>36</sup> Vid. R. D. de 24 de marzo de 1834, por el que se crea el Consejo, arts. 7 y 8.

<sup>37</sup> “En este estado se recibió aviso del Sr. Presidente del Consejo para que la Seccion se reuniera con la de Gracia y Justicia y después con la de guerra, á efecto de evacuar informes pendientes de estas secciones, con cuyo motivo se levantó la sesión, á que estuvo presente el infrascripto secretario” (Acta de 15 de junio de 1835, A.G. I., *Indiferente General*, 581, s.f.).



que no eran pleno, al no hacerlo su totalidad, le seguían las reuniones de la propia sección de interior, ya para tratar temas habituales. Así ocurrió en la sesión del 11 de febrero de 1835, en la que se reunieron las secciones de lo Interior, Guerra, Gracia y Justicia y Hacienda, presididas por el Duque de Bailen, a fin de dictaminar acerca de las nuevas poblaciones que se habían creado en Sierra Morena y Andalucía<sup>38</sup>. Acto seguido se añade el acta de la reunión de la sección en la misma fecha tratando temas como autorizar al hospital de Cervera la compra de carne, fuera de la ciudad, la resolución de expedientes que versaban sobre reclamaciones de particulares, la ponencia del consejero Banqueri, sobre la consulta evacuada por el Gobernador de Tarragona, sobre la R.O. de 24 de agosto de 1834 sobre la enajenación de fincas de propios, etc<sup>39</sup>.

Las fechas de reunión de las secciones, una o varias, tenían lugar los lunes, miércoles y sábados, si reuniéndose varias secciones no se llegaba a un acuerdo entre ellas<sup>40</sup>, se remitía el asunto al pleno que debía fijar la opinión definitiva<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> Por el tema tratado, fomento de la población, la resolución del expediente interesaba a varias de las secciones a las que se encomendó proponer un plan o "proyecto de arreglo de dichas poblaciones tanto en la parte gubernativa y administrativa como en la eclesiástica civil y económica, el cual haga desaparecer las monstruosas anomalías que se observaba al presente con no menos perjuicio del Estado que de los mismos pobladores, y conserve solamente de su Ley especial de fuero aquellas disposiciones que consienta el orden actual de la Administración [...], en su virtud y habiéndose examinado todos los antecedentes reunidos por el gobierno, el expediente que pendía en consulta del Supremo Consejo de Estado y la memoria presentada por la sección de lo Interior", las secciones propusieron un proyecto de Decreto, donde las poblaciones de la Sierra Morena, se gobernarían por las leyes generales locales, suprimiendo la Intendencia de Sierra Morena y la superintendencia de Almuradiel, se agregarían estas poblaciones a las respectivas provincias, de Jaén, Córdoba y Sevilla, creándose en ellas ayuntamientos, con un régimen fiscal similar al general. Tras la redacción del Proyecto, se añadió la coletilla "El Consejo es de parecer que para la acertada ejecución de lo que se propone y de todo lo demás necesario para verificar esta especie de regeneración de aquellas poblaciones, ó sea su traslación o paso desde el sistema privilegiario y foral en que han estado á su emancipación e incorporación con el resto de la monarquía será muy conveniente ó mas bien indispensable el que pase al terreno mismo de que se trata un comisionado regio especial con las facultades más amplias para proceder en todo según lo decretado y las instrucciones que además se le dieren para el gobierno (Acta de 11 de febrero de 1835, AGI, Indiferente General, 581, s.f.). Tras unos meses en que las poblaciones afectadas debieron exponer sus alegaciones, parece que el criterio del Consejo, con la excepción del envío de ese comisionado que se proponía, se plasmó en un R.D. sobre las nuevas poblaciones de Sierra Morena de 24 de abril de 1835 ("Gaceta de Madrid" de 25 de abril siguiente).

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Acta de 30 de junio de 1835, A.G. I., *Indiferente General*, 581, s.f.

<sup>41</sup> Así ocurrió en la reunión de las secciones de lo Interior y Hacienda reunidas, bajo la Presidencia del Duque de Bailén para dilucidar el expediente y evacuar el informe pertinente sobre libertad de tráfico de cereales; habiéndose presentado 4 dictámenes por la sección de lo Interior, con votos particulares, que contradecían el dictamen evacuado por la Sección de Hacienda, el presidente trasladó la resolución y elaboración del informe al siguiente pleno, donde se recomendó la libertad

Respecto de las secretarías de las secciones, poco nos dice el Reglamento de 20 de diciembre de 1834, y tampoco las actas, lógicamente, nos ofrecen mucha información sobre este punto. Si bien las secretarías para realizar los expedientes, tramitarlos, evacuar los informes, etc debían trabajar los días no feriados a las horas que señalaren los secretarios de las respectivas Secciones<sup>42</sup>, en el caso de la de Interior, los oficiales debían quedar a disposición del Conde de Torre Marín.

Por lo que se refiere a las sesiones, tanto del pleno como de las secciones, su duración era ilimitada, pues dependía del tiempo que se estimara necesario para despachar los asuntos. El Secretario de la Sección, comenzaba leyendo y aprobando el acta de la sesión anterior, y así aparece consignado en todas y cada una de las actas que contienen los legajos objeto de nuestro estudio: "Reunida la sesión de la forma acostumbrada fue leída y aprobada el acta de ..." A continuación el secretario iba dando cuenta de la lista a despachar<sup>43</sup>, atribuyéndolos a los distintos consejeros<sup>44</sup> o los ponentes intervienen exponiendo los expedientes encomendados en algunos casos, incluso, si el asunto era especialmente sencillo, el ponente lo despachaba en el acto<sup>45</sup>.

En efecto, cumpliendo con lo preceptuado en el Reglamento de 20 de diciembre, los ponentes recibían extractos de los negocios, realizados por los oficiales de la secretaría de la sección correspondiente, aunque no se menciona en las actas, es previsible que, emitido el dictamen, los conseje-

---

de abastos y tráfico de cereales, como se pone de manifiesto en una nota marginal (Acta de 16 de febrero de 1835, A.G. I., *Indiferente General*, 581, s.f.).

<sup>42</sup> Vid. F. Arvizu, *op. cit.*, p. 404.

<sup>43</sup> En las actas aparece como el secretario da cuenta de los asuntos, encareciendo celeridad en su resolución: "Se dio cuenta de las dos Reales Ordenes de 15 del actual en que se previene al Consejo el pronto despacho del proyecto de Administración provincial y municipal del Reino, é igualmente que se despache a la mayor brevedad el expediente sobre acotamientos y cerramientos y la exposición del honrado Concejo de la Mesta sobre el mismo asunto; en su virtud se acordó que se suspendiese el examen de todo otro negocio entre tanto que se ponen corrientes los comprendidos en las Reales Ordenes expresadas, y que se hiciese presente esta resolución al SR. Presidente del Consejo" (Acta de 18 de febrero de 1835, A.G. I., *Indiferente General*, 581, s.f.).

<sup>44</sup> "Se enteró la sección del expediente instruido con motivo de la competencia suscitada entre el subdelegado castrense de la ciudad de Cádiz y el comandante del Presidio correccional de la misma, en consecuencia de haber tratado el primero de hacer la visita correspondiente a su Ministerio en la capilla de la fortaleza donde se halla establecido el presidio, y se acordó que pase al Sr. d. José Canga Argüelles" (Acta de 30 de febrero de 1835, A.G. I., *Indiferente General*, 581, s.f.).

<sup>45</sup> A este respecto son muy significativos los asientos recogidos en los borradores de las actas correspondientes al año 1835, entre el 13 de agosto y el 10 de septiembre, en ellos se va dando cuenta como además de comunicar expedientes y resoluciones a otras secciones interesadas en los mismos, los ponentes, a la vista del expediente, y siempre referidos a reclamaciones sobre derechos de particulares, resuelven directamente (A.G.I., *Ultramar*, 803, s.f.).

ros expusieran su asentimiento al mismo, ya que en caso contrario debían efectuar un dictamen paralelo, hasta haber opinado todos sobre el asunto en cuestión<sup>46</sup>. Este procedimiento nos muestra como la asunción de un criterio común a la hora de resolver los asuntos, en ocasiones, se tornaba una ardua empresa, lo que redundaba negativamente en la correcta tramitación de los expedientes. El asunto se complicaba cuando, devuelto el expediente, el secretario de la Sección lo exponía en la siguiente sesión donde se debatía y por fin se votaba el asunto. En caso de empate —lo que significaba que uno de los consejeros que componían la sección no había estado presente—, el decano de la sección debía requerir la presencia del Consejero que no había comparecido para votar<sup>47</sup>. En los supuestos en que algún consejero se encontrara ausente de la Corte, el decano debía designar al consejero que tuviera por conveniente de otra sección, extremo éste que no llegó a producirse en el funcionamiento de la sección de lo Interior<sup>48</sup>.

Lo que sí sucedió en varias ocasiones fue que la ausencia de 3 de los consejeros, número necesario para considerar que había *quorum*<sup>49</sup>, impidió la celebración de las reuniones de la sección de lo Interior<sup>50</sup>, caso que debió darse también con frecuencia en otras secciones.

Aunque de hecho las secciones, y por ende la de Interior resolvían en la mayoría de las ocasiones los expedientes propuestos, era el Consejo quien firmaba el dictamen final, resolviendo por consulta cuando un asunto grave le había sido sometido directamente por la Reina, y por informe razonado en el resto de los casos. Tanto a las consultas como en los Informes, podían ser añadidos votos particulares, elevando con los mismos la resolución al gobierno<sup>51</sup>.

En estos casos los ponentes eran nombrados por los decanos de la Sección<sup>52</sup>. Una vez decidida la consulta, se autorizaba, depositando los Consejeros la media firma. Si sólo se trataba de Informe, se rubricaba, con la fir-

<sup>46</sup> Cfr. F. Arvizu, *op. cit.*, p. 404.

<sup>47</sup> Acta de 6-IV-1836, en A.G.I., *Ultramar*, 803, s.f.

<sup>48</sup> Vid. arts. 19, 20, 48 y 86-94 del Reglamento de 20 de diciembre de 1834, citado por F. Arvizu, en *El consejo Real...*, p. 404.

<sup>49</sup> Acta de 15 de junio de 1835, A.G. I., *Indiferente General*, 581, s.f.

<sup>50</sup> “No habiéndose reunido competente número de Sres. Ministros en virtud de hallarse indispuesto el Yllmo Sr. D. Justo José Banqueri, y haber tendio que presidirá la misma hora el Excmo Sr. D. José Canga-Argüelles la Junta general de Accionistas de los cinco gremios mayores de esta Corte, no ha podido celebrarse sesión en este día” (Acta de 10 de junio de 1835, A.G. I., *Indiferente General*, 581, s.f.).

<sup>51</sup> En la elaboración final de los dictámenes por el pleno, se leían los de las secciones, y los votos particulares; luego se procedía a la votación de los consejeros de viva voz; en caso de empate decidía el presidente (Vid. F. Arvizu, *op. cit.*, p. 405).

<sup>52</sup> Acta de 14-III-1836, A.G.I., *Ultramar*, 803, s.f.

ma del Secretario General.

Por último, en aras de la publicidad de las sesiones, al igual que hacía el Secretario General, con las Actas de los plenos; los secretarios de las secciones extendían actas —las que se han manejado en este trabajo—, que firmaban ellos mismos y rubricaba el ponente de la sección. Además en la Secretaría General debía existir un libro donde se registraban las consultas o Informes finales de las secciones, y su contenido.<sup>53</sup>

#### 4. Materias de las que conocía la sección de lo Interior

El examen por menorizado de las actas recogidas en los legajos que se han manejado para este trabajo depositados en el Archivo General de Indias<sup>54</sup>, con un total de 255 sesiones, en los que se tratan una media de cinco asuntos por sesión, además del examen de los expedientes depositados en Simancas<sup>55</sup>, 171 concretamente, nos han permitido trazar un panorama claro de la pluralidad de asuntos que esta sección conoció. A ello hay que añadir que en muchas ocasiones pasaron por las manos de la sección asuntos remitidos, y de la competencia, de otras secciones como la de Hacienda<sup>56</sup>, Guerra<sup>57</sup> o Justicia y Gracia<sup>58</sup>.

Otra matización que hay que hacer a la hora de analizar los asuntos tratados por la Sección es que junto a la discusión y elaboración de expedientes remitidos por particulares<sup>59</sup>, corporaciones locales<sup>60</sup>, autoridades como gobernadores civiles<sup>61</sup>, u otras instituciones públicas<sup>62</sup>, fue muy frecuente la remisión por parte de la Secretaria de Estado de normativa para que el Consejo, y por ende las secciones dieran su opinión acerca de la misma, pero nunca con carácter vinculante, pues el Informe o la Consulta efectuada a tal fin, en muchos casos se ignoró a la hora de la elaboración de Decretos, u

<sup>53</sup> Vid. arts. 18, 19 y 21 de la Instrucción que completa a los Decretos de 1834, en F. Arvizu, *op. cit.*, p.405

<sup>54</sup> A.G. I., *Indiferente General*, 581; A.G. I., *Ultramar*, 803

<sup>55</sup> A.G.S., *Consejo Real de España e Indias*, legs. 24 y 25.

<sup>56</sup> Actas de 8-VII-1835 y 21-X-1835, *Indiferente General*, 581, s.f.

<sup>57</sup> Acta de 16-VII-1836, *Ultramar* 803, s.f.

<sup>58</sup> Acta de 20-IV-1836, *Ultramar* 803, s.f.

<sup>59</sup> Expedientes nº 15, 18-21, 43, 67, 69, A.G.S., *Consejo Real de España e Indias*, legs. 25

<sup>60</sup> Actas de 24 de abril y 5 de mayo de 1836, *Ultramar* 803, s.f.

<sup>61</sup> De los frecuentísimos expedientes enviados por los distintos gobernadores civiles, fruto del control que estos debían ejercer sobre su distrito, son buena muestra los recogidos en las actas de 2-IX-1835, 26-IX-1835 o 3-XII-1835, *Indiferente General*, 581, s.f.

<sup>62</sup> Este fue el caso de la consulta que hizo la Mesta, acerca de unas usurpaciones de pastos, que por tratarse de un asunto contencioso, la Sección se inhibió de su conocimiento, remitiéndose a la Secretaría de lo Interior, *Indiferente General*, 581, s.f.

otras normas de rango menor<sup>63</sup>.

También en muchas ocasiones las actas nos hablan de toma de posesión, o separación del cargo de los miembros subalternos de la sección de Interior<sup>64</sup>.

Dejando de lado todas estas matizaciones, es evidente que las materias objeto de conocimiento eran las propias del Ministerio de Fomento, desde mayo de 1834, Ministerio de lo Interior<sup>65</sup>. Para dar una visión aproximada de los asuntos tratados, he marcado una serie de bloques temáticos en los que he encuadrado los 171 expedientes que se han manejado, así como las referencias que se contienen en las actas de las sesiones, calculando las más de 1.000 referencias a asuntos objeto de conocimiento por parte de la sección a través de los porcentajes que corresponden a cada bloque temático:

- Estadística y censo (3%)
- Problemas de delimitación territorial (4%)
- Obras publicas (8,5%)
- Ganadería y agricultura(15%)
- Fomento de la Industria y el Comercio (12 %)
- Control sobre propios, comunales y baldíos (10%)
- Instrucción pública (4%)
- Comunicaciones (2%)
- Beneficencia (9,2%)
- Ayuntamientos y Gobiernos civiles (13,1%)
- Ferias y mercados (5%)
- Tribunales de comercio (4%)
- Sanidad y control de la epidemias (2,5%)
- Policía y cárceles (1,9%)
- Alistamiento y levass (2,3 %)
- Otros —derechos y rentas de los particulares— (3,9%)

<sup>63</sup> “Se enteró la Sección del dictamen del Sr. Decano acerca del expediente instruido para que se comuniquen por el ministerio de lo Interior las reales ordenes circulares de 7 de febrero y 8 de mayo del año próximo pasado, se acordó su aprobación y que se diga al Consejo que por el Ministerio de lo Interior deben circularse como resolución definitiva que deroga las anteriores, las reales ordenes citadas, expresándose al mismo tiempo que el abono de los fondos de propios se contiene solo en la cantidad o exceso que no alcance a cubrir el producto que las comisiones de agravios impongan, cuyo importe no debe considerarse como perteneciente á penas de cámara de guerra, y si a los propios que son los obligados a los gastos de sorteo, y en cuyo ramo por esta misma razón es también donde debe ingresar cualquier sobrante desta procedencia” (Acta de 13 de julio de 1835, A.G. I., *Indiferente General*, 581, s.f.).

<sup>64</sup> Acta de 3-III-1836, por la que se nombra secretario primero de la Sección de lo Interior a León Gámez., *Ultramar* 803, s.f.

<sup>65</sup> Vid. A.Guaita, *El Ministerio de Fomento*, pp. 35 y ss.

De estos datos podemos inferir que la principal tarea de la Sección de lo Interior fue dictaminar sobre el cuidado, la protección o usurpaciones de la riqueza agropecuaria, del comercio y del fomento de las obras públicas en perfecta consonancia con el espíritu reformista y de modernización del país que impulsaba a políticos como Javier de Burgos, Cea Bermúdez o Martínez de la Rosa.

Como colofón final a este pequeño trabajo de aproximación al funcionamiento del Consejo Real de España e Indias me gustaría hacer una reflexión acerca de la labor desempeñada, por este y especialmente por la Sección de lo Interior. Quizá esta Sección por la amplitud de los temas que entendió, desempeñó una ingente labor, en un plazo muy corto, dos años, que duda cabe que por el empeño de unos Consejeros comprometidos con su labor y con la necesidad de fomentar y mejorar los instrumentos de un progreso nacional —economía, agricultura, obras públicas— a pesar de la hostilidad que el Consejo generaba entre los contemporáneos, tanto por la complejidad de su mecanismo, cuanto por lo dilatado de su presupuesto<sup>66</sup>

Sin embargo, esta labor que quedó empañada por un hecho fundamental, sus dictámenes, a través de Informes o consultas, no vinculaban en modo alguno al gobierno, no puede dejar de merecer un juicio positivo. Por esa razón, comparto la opinión que el profesor Arvizu expresó a la hora de hacer un juicio general sobre el consejo de España e Indias: “Pese a todos los inconvenientes que se le achacaban, el Consejo funcionó con regularidad durante los tres años de su existencia. La maquina era lenta pero eficaz<sup>67</sup>”.

De esa eficacia y de su sentido de la responsabilidad es muestra el hecho de que, una vez restablecida la Constitución de 1812, tras el Motín de la Granja, a pesar de que su fin estaba anunciado, la sección de lo Interior del Consejo siguió trabajando a un ritmo normal, sin traslucir en las actas las agitaciones políticas de aquellos momentos, hasta dos días antes<sup>68</sup> de la supresión definitiva del Consejo por el R.D. de 28 de septiembre de 1836.

---

<sup>66</sup> Vid. F. Arvizu, *El Consejo Real...*, p. 406.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 407.

<sup>68</sup> Acta de 26-IX-1836. *Ultramar*, 803, s.f.