

dispuesta á ejercer la censura en nombre de la libertad. El poder de los consejos es entonces tanto mas alto, cuanto su existencia es independiente del Gobierno. Mandatarios de los pueblos, á la eleccion deben su origen; y si la administracion tiene facultades en los casos previstos por la ley para disolverlos, tambien está obligada á promover su reconstitucion, llamando de nuevo á los ciudadanos á emitir sus sufragios y á nombrar los administradores de sus intereses locales.

Considerando el origen popular de estos cuerpos, parece que predomina el carácter deliberante; mas si observamos que por lo comun sus deliberaciones no son ejecutorias sino despues de confirmadas por la autoridad superior, resalta mas un carácter consultivo, con la singularidad de existir el derecho de iniciativa, no en el agente, sino en la corporacion.

362.— Aunque ciertos consejos ejercen tambien jurisdiccion, fieles á la severa deducccion de doctrinas que nos hemos propuesto seguir, examinaremos estas facultades de nueva especie cuando tratáremos de los jueces y tribunales administrativos. Esto nos permitirá observar en el estudio de las facultades consultivas igual método que hemos aplicado al análisis de las atribuciones activas, es decir, que procederemos tambien de la cabeza á los miembros, del centro á la circunferencia. El órden inverso cuadra solamente á las materias contenciosas á causa de las alzadas, porque asi como la autoridad descende del Rey en union con el Consejo Real, asi los recursos de apelacion ascienden de grado en grado hasta encontrar al gefe del estado.

Vicio grave es el método opuesto en que sin embargo incurrieron todos los publicistas al exponer la teoria y la práctica de estos cuerpos consultivos y deliberantes, y en que no cabe una enmienda parcial sino total, dando una ordenacion mas lógica y una mas rigurosa filiacion á las materias que comprenden el derecho administrativo.

## CAPITULO II.

## Del Consejo Real.

## ARTÍCULO 1.º—Organizacion del Consejo Real.

- |   |  |
|---|--|
| 363.—Antiguo Consejo de nuestros Reyes.               | 374.—Consejo Real.                                     |
| 364.—Proyectos de Enrique II.                         | 375.—Carácter de esta institucion.                     |
| 365.—Fundacion del Consejo de Castilla por D. Juan I. | 376.—Su composicion.                                   |
| 366.—Novedades introducidas por D. Enrique III.       | 377.—Intervencion de los ministros en el Consejo Real. |
| 367.—Abusos en tiempo de don Juan II.                 | 378.—Nombramiento de los consejeros ordinarios.        |
| 368.—Reformas de los Reyes Católicos.                 | 379.—Condiciones de aptitud.                           |
| 369.—Espíritu del Consejo segun Felipe II.            | 380.—Amovilidad de este cargo.                         |
| 370.—Incremento de su poder bajo Felipe IV.           | 381.—Incompatibilidad.                                 |
| 371.—Abolicion del Consejo de Castilla.               | 382.—Consejeros extraordinarios.                       |
| 372.—Su existencia ligada con el antiguo régimen.     | 383.—Razones de su creacion.                           |
| 373.—Proyecto de un Consejo de estado.                | 384.—Observaciones.                                    |
|   | 385.—Condiciones de aptitud.                           |
|   | 386.—Forma del nombramiento.                           |
|   | 387.—Limitacion de su número.                          |
|   | 388.—Sus facultades.                                   |
|   | 389.—Secretario general.                               |
|   | 390.—Auxiliares.                                       |
|   | 391.—Secciones del Consejo Real.                       |

363.— Durante la edad media fué el Gobierno de Castilla militar; y como el ascendiente del clero y de la nobleza era tan poderoso, todos los prelados y ricos-hombres tomaban parte en los asuntos públicos, deliberando sobre los graves intereses de la nacion juntamente con los Reyes; pero éstos solian nombrar además otras personas de su particular confianza las cuales formaban su Consejo privado. Sin embargo, semejante Consejo no constituia un verdadero cuerpo con influencia colectiva, sino mas bien individual, porque no todos los consejeros particulares gozaban de igual grado de autoridad y merecian la misma confianza al Monarca.

364.— Atribuyen algunos historiadores á Don Fernando III el origen del Consejo Real llamado comunmente de Castilla, aunque á decir verdad, sin bastante fundamento. Pensó en ello; pero sin duda hubo de creer que no era llegada la sazón

de sustituir de una manera permanente con la autoridad de los sábios el poder de la nobleza. Las Cortes de Burgos de 1567, de Toro de 1569 y 1561 y Burgos de 1579, suplicaron al Rey que tomase hombres buenos de las ciudades villas y lugares para que fuesen con los grandes y prelados de su Consejo; petición otorgada, mas no cumplida por entonces, segun lo manifiesta la insistencia de los interesados en llevar á cabo la reforma. Con todo eso, Don Enrique II habia pensado en agregar á su Consejo privado doce hombres buenos, dos por cada una de las provincias de Castilla, Leon, Galicia, Toledo, Extremadura y Andalucía; mas no fructificó esta idea, limitándose la novedad á declarar consejeros á los oidores y alcaldes de Corte.

**365.**— Don Juan I fué el verdadero fundador del Consejo Real, para cuya organizacion hizo ordenanzas en las Cortes celebradas en Valladolid el año 1585. Compúsolo de doce personas, cuatro de cada uno de los tres estados, eclesiástico, noble y llano, mandando que todos los negocios se librasen por aquellos doce consejeros, excepto los de justicia que estaban encargados á la Audiencia, y algunos otros que se reservó para sí propio, en cuyas cosas previno que no se entrometiesen sin su especial mandato, aunque ofreció consultarlos, si se encontrasen cerca de su persona.

Entre varias razones que el Rey expone para justificar la novedad introducida en punto á la gobernacion del reino, son notables las dos primeras, á saber: «La primera razon es por los fechos de la guerra, los cuales son agora mui mas é mayores que fasta aqui. Et si nos oviésemos de oir é librar todos los negocios del regno, non podríamos facer la guerra, nin las cosas que pertenecen á ella, segund que á nuestro servicio é á nuestra honra cumple. La segunda razon es, porque como el otro dia vos dijimos, que de nos se dice que hacemos las cosas por nuestra cabeza é sin consejo, non es así, segund que vos demostramos. Et agora, desde que todos los del regno sopiesen en como habemos ordenado ciertos perlados, é caballeros, é cibdadanos para que oyan é libren los fechos del regno, por

fuerza habrán á cesar los decires é ternan que lo facemos con consejo».

En las Cortes de Bribiesca de 1587, el mismo Don Juan I reformó el Consejo, y en las de Segovia de 1590 le dió nuevas ordenanzas, le nombró un gobernador y dispuso se reservara siempre una silla para el Rey.

**366.**— Don Enrique III aumentó algunas plazas, haciendo subir su número á diez y seis, y dió nuevas ordenanzas al Consejo en las Cortes de Madrid de 1591 y de Segovia de 1406.

**367.**— En el débil reinado de Don Juan II, entre otros abusos á que la privanza de Don Alvaro de Luna abrió la puerta, no fué el menor el aumento inconsiderado de empleos y dignidades que agotaban el erario sin provecho del reino. Entonces, el favor, y no la necesidad ni la conveniencia pública, hizo que el número de consejeros llegase á sesenta y cinco, entre los cuales no debian encontrarse ciudadanos, puesto que las Cortes de Madrid de 1419 hubieron de suplicar al Rey que «estuvieran en el su Consejo buenas personas de algunas sus cibdades....., por ser el Rey mas avisado por ellos de los fechos de las sus cibdades é villas, como de aquellos que, así por la plática, como por la especial carga que de las dichas cibdades é villas tienen razonadamente, sabrian mas de sus daños, é de los remedios que para ello se requerian, que otros algunos». Mas adelante, á suplicacion de las Cortes de Valladolid de 1442, reformó las ordenanzas al Consejo que Don Enrique IV mandó rever y examinar en 1459, y en 1475 ocurrieron nuevas mudanzas (1).

**368.**— Las Cortes de Madrigal de 1476 y Toledo de 1480 suplicaron á los Reyes Católicos la buena ordenacion del Consejo; y en efecto, vinieron en reformar su planta reduciendo á doce el número de consejeros, tres caballeros, ocho ó nue-

(1) Véase Sempere, *Historia del derecho español*, lib. III capítulos 26 y 27.

ve letrados y un prelado, dejando á los arzobispos, obispos, duques, marqueses, condes y maestros de las órdenes que eran consejeros natos, solo el título y los honores del Consejo. Desde entonces, merced á la preponderancia de los letrados y por el influjo de las nuevas ordenanzas, el Consejo empezó á tener jurisdicción para conocer y sentenciar ciertas causas y ciertos negocios civiles, viciándose la institución que en su origen fué pura y simplemente gubernativa.

**369.**— Esto mismo observó Felipe II quien, mientras reprendía en la instrucción de 1582 dirigida al presidente Covarrubias la inclinación del Consejo á «entretenerse mas en lo accesorio (los pleitos) que en lo principal ó su propio oficio (los negocios del reino)», cayó en la inconsecuencia de variar otra vez su planta, nombrando para las doce antiguas plazas y para las cuatro mas que añadió, otros tantos consejeros todos letrados.

**370.**— Felipe IV expidió un real decreto dirigido al Consejo, en el cual le recomendaba «que no solo le representase con entera libertad cristiana, sin detenerse en motivo alguno por respeto humano, cuanto creyese conveniente al bien de la monarquía, sino que replicara á las reales resoluciones siempre que juzgase no haberlas dictado el Rey con cabal conocimiento de causa.» Este decreto, útil en aquellos tiempos en que ninguna garantía limitaba el poder absoluto de los Monarcas, fué causa de la mayor exaltación del Consejo, así como despues produjo sérios disturbios, porque prevalido aquel de su grande influencia, la empleó en hacer una oposición inconsiderada á toda tentativa de reforma política. La magistratura organizada en consejos ó parlamentos, fué siempre un cuerpo intermedio que contribuyó á moderar el poder real en nombre del pueblo, mientras esperó que cedería en aumento de su influjo la limitación de aquella autoridad; mas cuando ha visto claro que la nación profesaba otros principios mas hondos y confiaba la defensa de sus derechos é intereses á otras instituciones muy distintas, volvió la espalda al pueblo, defendió con

ardor todo lo antiguo y procuró ensalzar la autoridad misma que antes deprimía.

Felipe V en 1715, dividió el Consejo en cinco salas, dos de Gobierno y tres de justicia con su presidente cada una; pero en 1715 revocó este decreto, volviendo á la organización antigua y conservando así la grave autoridad del presidente de Castilla (1).

**371.**— En tal forma, salvas leves diferencias, subsistió el Consejo Real ó Consejo de Castilla hasta 1812. En aquella época los antiguos consejos fueron abolidos y creado en su lugar un Supremo Tribunal de Justicia y un Consejo de Estado, separando el poder judicial del ejecutivo conforme á los principios políticos consignados en la Constitución de 1812 (2).

**372.**— Las vicisitudes de nuestras leyes fundamentales introdujeron otros tantos cambios análogos en el cuerpo consultivo del Gobierno, yendo siempre ó casi siempre ligada la existencia de los antiguos Consejos con la causa de la monarquía absoluta, y la división de las atribuciones judiciales y administrativas con el triunfo del régimen constitucional (3) hasta que, asentado despues de tantos embates y trastornos el gobierno representativo, fueron aquellos definitivamente suprimidos y reemplazados por el Tribunal Supremo de Justicia y un Consejo Real de España é Indias (4), el cual, al cabo de poco tiempo, fué tambien abolido como incompatible con el artículo 256 de la Constitución de 1812, restablecida en 1836 (5); pero aunque parecia que esta abolición implicaba el restablecimiento del Consejo de Estado, no revivió semejante institución.

**373.**— La nueva ley fundamental de 1837 no prescribía en su letra la creación de ningún alto cuerpo consultivo del Gobierno; mas su espíritu lo reclamaba, porque solo con su au-

(1) *De la Constitución y del Gobierno de los reinos de Leon y Castilla*, cap. 38.

(2) Decreto de las Cortes de 17 de abril de 1812.

(3) Real decreto de 27 de mayo de 1814.

(4) Real decreto de 24 de marzo de 1834.

(5) Real decreto de 28 de setiembre de 1836.

xilio pudiera mantenerse la recíproca independencia de los poderes y dirigirse la acción administrativa con acierto. Esta necesidad constitucional y administrativa á un tiempo, requería pronta satisfacción, y así es que el Gobierno, á poco de haberse publicado la Constitución de 1837, nombró una comisión para redactar un proyecto de ley relativo á la creación de un Consejo de Estado, presentó este mismo proyecto con leves alteraciones al Senado en la legislatura de 1838 y lo reprodujo en la siguiente, aunque sin haber llegado á convertirse en ley del reino.

374.—Por fin, en época más reciente, usando el Gobierno de la autorización concedida por las Cortes para organizar la administración (1), se ha creado el Consejo Real (2), apenas establecido y ya dos veces reformado (3). Los graves acontecimientos de 1834 aniquilaron la existencia del Consejo Real; pero tales raíces había ya echado la institución entre nosotros, que se hubo de considerar necesario suplir su falta con un Tribunal Contencioso-administrativo. No satisfechas las Cortes Constituyentes con este engendro, acordaron las bases de un futuro Consejo de Estado, como si el odio fuese más bien al nombre que al cuerpo sacrificado por nuestras discordias civiles. Nuevos sucesos, no menos graves, ocurridos en 1836, restituyeron la vida al Consejo Real (4); y aunque se meditan importantes reformas en su organización y atribuciones, quedan á salvo los principios en que descansa: principios cuya bondad debe inspirarnos tanta más confianza, cuanto que han sufrido pruebas muy ricas y no se han quebrantado.

375.—El Consejo Real no es una institución política, sino puramente administrativa, y dentro de la administración todavía tiene límites muy estrechos, pues no ejerce ninguna au-

(1) Ley de 1.º de enero de 1843.

(2) Ley de 6 de julio, y real decreto de 22 de setiembre de 1843.

(3) Reales decretos de 29 de setiembre de 1847 y 24 de junio de 1849.

(4) Real decreto de 16 de octubre de 1836.

toridad ciñéndose sus atribuciones á ilustrar al Rey, auxiliarle con sus luces y servirle con su experiencia.

El Monarca, en quien reside la plenitud del poder ejecutivo, y los ministros en su nombre, necesitan de consejo para resolver ciertos negocios áridos de la administración, preparar leyes y reglamentos, dirimir cuestiones graves de competencia, resolver asuntos contenciosos, introducir la unidad en la jurisprudencia administrativa, fortalecer el Gobierno y permitirle consagrar algún tiempo á los intereses de la política, sin menoscabo de sus deberes en cuanto á la administración.

Las oficinas sirven para instruir expedientes y preparar decisiones mediante la aplicación de las reglas establecidas: sirven para conformarse á las órdenes ministeriales y procurar su ejecución; y son por tanto utilísimos auxiliares del Gobierno; pero el respeto á las tradiciones produce el espíritu de rutina, y el hábito de la obediencia extingue aquella libertad de espíritu tan necesaria para concebir miras elevadas, cuales se requirieren en los hombres encargados de la dirección general y superior de los negocios públicos.

Las comisiones especiales compuestas de personas entendidas en ciertos ramos de la administración, aprovechan para ilustrar al Gobierno en tal cuestión determinada; pero no corrigen el vicio del aislamiento en que se encuentra el poder central. «Estas juntas auxiliares, tan varias é inconexas entre sí, son recursos precarios é ineficaces á que han tenido que apelar los Gobiernos por la irresistible ley de la necesidad» (1). Toda administración ilustrada y solícita del bien público, debe rodearse de un cuerpo permanente que supla con su consejo la multitud de juntas y comisiones accidentales que rara vez prestaron ni eficaz auxilio al Gobierno, ni verdaderos servicios al estado.

Infiérese, pues, claramente que la índole del Consejo Real

(1) Dictámen de la comisión del Senado, para informar en el proyecto de ley relativo á la creación de un Consejo de Estado.

debe ser de un cuerpo puramente consultivo «sin entrometerse jamás á ejercer acto alguno de administracion, porque la administracion supone un *poder* y poder legalmente responsable; pero el Consejo no debe administrar nunca, ni de consiguiente quedar sometido á responsabilidad en su acepcion rigurosa» (1). La responsabilidad integra de todos los actos administrativos recae siempre sobre los ministros, ora procedan conforme al dictámen del Consejo Real, ora se aparten de su opinion.

Extraño á la política y extraño tambien á la justicia, no participa ni de las veleidades de aquella, ni de la inmovilidad de esta, sino que obedece al espíritu de trasformacion lenta y gradual que en el mayor número de los actos administrativos domina.

**376.**—El Consejo Real se compone: 1.º de los ministros secretarios de estado y del despacho: 2.º de treinta consejeros ordinarios: 3.º de diez y seis extraordinarios: 4.º de un fiscal: 5.º de un secretario general: y 6.º de cierto número de auxiliares.

**377.**—Los ministros son consejeros natos y representan la justa, la necesaria intervencion que el Gobierno con su voz y con su voto debe tener en las deliberaciones del Consejo. Y no solo los ministros intervienen en calidad de consejeros ordinarios, sino tambien dirigiendo las discusiones cuando concurren á ellas, pues el presidente del Consejo de ministros preside tambien el Consejo Real, y en su defecto el ministro de mas edad entre los que se hallaren presentes. Para los casos en que ninguno asistiere, nombra el Rey á un consejero ordinario vice-presidente (2).

**378.**—El Rey nombra los consejeros ordinarios á propuesta del Consejo de ministros y en decretos especiales refrenda-

(1) Dictámen de la comision del Senado, para informar en el proyecto de ley relativo á la creacion de un Consejo de Estado.

(2) Ley de organizacion y atribuciones del Consejo Real, art. 2, y reales decretos de 7 de febrero de 1848 y 24 de junio de 1849.

dos por su presidente, los cuales se comunican al ministerio de la Gobernacion (1).

**379.**—Aunque el Rey nombra libremente los individuos del Consejo Real, esta latitud no es omnimoda, sino limitada por las condiciones que la ley orgánica exige en las personas que hubieren de componerle, y son: tener treinta años cumplidos, como garantia de madurez en las deliberaciones, y haberse distinguido notablemente en las diversas carreras del estado (2), como garantia de aptitud para aconsejar en los asuntos y cuestiones mas árduas de la administracion. Esta circunstancia es con estudio bastante vaga, porque la ley, si bien coartó algun tanto la espontaneidad del Monarca, no ha querido ceñir su eleccion al punto de no ser el Gobierno libre para rodearse de las personas que pudieran inspirarle mas confianza.

**380.**—Los consejeros son amovibles y deben serlo, porque el Consejo Real carece de jurisdiccion propia, cuyo ejercicio reclama la independenciam que la ley garantiza á la autoridad judicial. El principio de que la plenitud de la potestad de ejecutar las leyes reside en el Rey, quien la ejerce bajo la responsabilidad de los ministros, no permite considerar al Consejo Real sino como á un cuerpo puramente consultivo, auxiliar del Gobierno y encargado de asistirle con sus luces; pero ageno enteramente á los actos de la administracion.

Si el Gobierno, pues, halla obstáculos invencibles á su marcha en el espíritu dominante en el Consejo Real, puede y debe remover á los consejeros que en vez de auxiliarle le contrarian, y reemplazarlos con otros cuyas doctrinas y sentimientos se hallen mas en armonía con los principios de política y de administracion que en el ministerio prevalecen. Pero al mismo tiempo importa á la dignidad del Consejo Real, y reclama el carácter de sus atribuciones cuasi judiciales, que el cargo de

(1) Ley de 6 de julio, art. 4, y real decreto de 22 de setiembre de 1845, art. 1.º.

(2) Ley orgánica, art. 3.

consejero tenga toda la estabilidad compatible con las bases del régimen representativo; y por eso la ley orgánica ya citada establece que para la separación de los consejeros reales se observen las mismas formalidades que para su nombramiento (1).

**381.**—El cargo de consejero ordinario es incompatible con cualquier otro empleo efectivo (2). También debiera serlo con la cualidad de diputado ó senador, porque no conviene que el Consejo Real participe del carácter veleidoso y tal vez agresivo de la política, sino que sea de índole esencialmente administrativa; así sus trabajos serían constantes, sus estudios prolijos, uniforme su marcha y económica la institución. Así también, respetados los consejeros por su imparcialidad en medio de las contiendas políticas, podrían oponer al espíritu de novedad una resistencia pasiva, cierta fuerza de inercia que sin embarazar la marcha del Gobierno le sirviese de contrapeso.

Pudieran combatir esta opinión aduciendo las ventajas que resultarían de comunicar el espíritu de las leyes á los cuerpos legislativos por medio de los consejeros senadores ó diputados, y mantener la unidad del pensamiento en los proyectos presentados á las Cortes por el Gobierno; mas si tal conveniencia existe, debiera satisfacerse, no de una manera eventual y dudosa, sino por medios seguros y ciertos. Además, en manos de los ministros está evitar ó disminuir la necesidad de dicho contacto, prestando á lo sucesivo mas atención á lo que menos hoy les cautiva. El ministerio es el lazo natural y el medianero forzoso entre el Consejo Real y los Cuerpos Colegisladores.

**382.**—Los consejeros extraordinarios no ejercen un cargo como los ordinarios, sino mas bien desempeñan una comisión. Al principio de cada año el presidente del Consejo de ministros propone al Rey una lista de personas que deberán ser autorizadas para tomar parte en las deliberaciones del Consejo Real

(1) Art. 4.

(2) Art. 5.

y estas personas, en virtud de dicha autorización real, son los consejeros extraordinarios.

**383.**—La creación de los consejeros extraordinarios se funda en la conveniencia de que asistan á las deliberaciones del Consejo Real los jefes principales de cada servicio administrativo, para que lleven al seno de aquel cuerpo consultivo del Gobierno datos útiles, conocimientos prácticos y el tributo de su larga experiencia de los negocios, y se aprovechen en cambio del saber profundo y de la excelencia de las teorías aplicables á la administración que en el Consejo Real se dilucidan. Para que esta comunicación reciproca de ideas y noticias produzca la apetecida alianza entre la especulación y la práctica, es preciso que el nombramiento de consejeros extraordinarios recaiga en altos empleados, cuyo concurso á las deliberaciones del Consejo Real represente el espíritu del Gobierno, la fuerza de las tradiciones administrativas y la resistencia misma de los intereses creados en la nación.

**384.**—Sin embargo, aunque tal es la jurisprudencia administrativa, no dudamos que la cualidad de consejero extraordinario no pudiese estar ligada con igual ó mayor ventaja con la capacidad reconocida de las personas, que permanecer vinculada en sus títulos ó posición oficial; y todavía nos inclinamos á creer preferible el sistema de llamar el Gobierno cerca de sí para auxiliarle en la solución de cada negocio árduo á hombres especiales y facultativos en la materia en cuestión, al método actual de conceder una autorización por punto general para discutir y resolver todos los asuntos, aun los mas inco nexos. El Gobierno debería consultar según los casos el saber distinguido en ciencias, en letras, en artes, en agricultura, en comercio, en industria, comunicando el espíritu de unidad á sus varios dictámenes por medio de alianzas accidentales y momentáneas de todos los hombres eminentes con el Consejo Real. Siempre sería mejor buscar las aptitudes allí en donde resplandecen signos ciertos, exactos y uniformes de capacidad, que fiarse de indicios, cálculos y conjeturas.

**385.**—La ley dispone que este nombramiento solo podrá recaer en los funcionarios siguientes:

- 1.º Presidente, ministros y fiscales del Tribunal Supremo de Justicia, del de Guerra y Marina, del Mayor de Cuentas y del de la Rota de la Nunciatura.
- 2.º Directores generales de todas armas.
- 3.º Comisario general de Cruzada.
- 4.º Directores generales de cualquier ramo de la administración pública.
- 5.º Intendente general del ejército.
- 6.º Contadores generales.
- 7.º Comisario régio del banco de San Fernando.
- 8.º Presidente y vocales de la Junta de dirección de la Armada (1).

**386.**—Los consejeros extraordinarios se nombran en la misma forma que los ordinarios. Como su comisión es anual, al fin de cada año espira la autorización para asistir á las deliberaciones del Consejo, de suerte que si no se hallan comprendidos en la nueva lista, cesan de hecho de asistir á sus sesiones y dejan desde el momento de su publicación de ser miembros de aquel cuerpo (2). Obsérvese, pues, que no hay tanta estabilidad en los cargos de consejeros extraordinarios como en los de consejeros ordinarios; y es la razón que estos ejercen atribuciones cuasi-judiciales, cuya índole requiere, si no la independencia propia del juez, por lo menos ciertas garantías proporcionadas á la naturaleza de sus facultades, que no es preciso otorgar á los primeros, cuyos actos son puramente consultivos y deliberantes.

**387.**—El número de los consejeros extraordinarios no excede en ningún caso de la tercera parte de los ordinarios (3); cautela aconsejada por el temor de que alguna vez el voto de

(1) Art. 7 de la ley de 6 de julio.

(2) Ley citada, art. 8 y real decreto de 22 de setiembre de 1843, art. 2.

(3) Ley citada, art. 8.

estos preponderase sobre la opinión de aquellos, y dominado el Consejo Real por influencias de oficina, perdiese su carácter de censor de ciertos actos administrativos. Además, debe el Consejo Real estar dotado de firmeza y constancia para defender la integridad de sus principios, y de un espíritu de consecuencia tal que nunca se quiebre el hilo de sus tradiciones. La unidad de la administración y la uniformidad de su jurisprudencia estriban principalmente en esa condición, ni instable, ni inmutable que caracteriza al Consejo Real.

**388.**—Los consejeros extraordinarios ejercen atribuciones pura y simplemente administrativas, pues son los ordinarios tan solo quienes tienen facultad para resolver los negocios contentiosos de la competencia del Consejo (1).

**389.**—El fiscal representa y defiende de palabra y por escrito á la administración y á las corporaciones que están bajo su especial inspección y tutela cuando no litigan con ella ó entre sí mismas; y el secretario general extiende las actas de las sesiones del Consejo pleno, distribuye los expedientes entre las secciones, dirige los trabajos de la secretaría, firma las consultas que el Consejo Real eleva, autoriza la correspondencia en todos los casos en que no se requiera la del vice-presidente; y en fin, vela por el orden interior de las oficinas y el cumplimiento de los deberes propios de los auxiliares y demás subalternos (2).

**390.**—Los auxiliares se han introducido no solo para cooperar á la acción del Consejo Real ejecutando los trabajos preparatorios de sus decisiones, sino para que, nutriéndose con las buenas doctrinas y adquiriendo el conocimiento práctico de los negocios, se formen en aquella escuela administradores hábiles y experimentados. Hay auxiliares de número de tres categorías, y otros hay supernumerarios (5).

(1) Art. 9 de la ley de 6 de julio.

(2) Reglamento de 27 de julio de 1848.

(3) Real decreto de 7 de febrero de 1848, art. 1.º