

391.—El Consejo Real, para los asuntos administrativos, se divide en secciones análogas á la distribución de todos los negocios públicos entre los varios ministerios. Estas secciones son seis: de Estado y Gracia y Justicia, de Guerra y Marina, de Hacienda, de Gobernación y Fomento, de Ultramar y de lo Contencioso (1). Cada sección es presidida por el ministro del ramo respectivo, y si concurrieren dos, preside el de más edad. Hay además en todas ellas un vice-presidente nombrado por el Rey á propuesta del ministro respectivo de entre los vocales de la misma (2).

Cada sección instruye los expedientes relativos á los negocios de su competencia, y acuerda el informe que hubiere de dar al Gobierno en los asuntos sobre que haya sido consultada, y también forma los expedientes y prepara los informes que hubiere de presentar al Consejo en los asuntos de que deba conocer en pleno (3).

La sección de Gracia y Justicia instruye además los expedientes y prepara las resoluciones sobre la validez de las presas marítimas y sobre las competencias de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades judiciales y las administrativas, y tiene también á su cargo la colección y clasificación de las leyes, decretos, reales órdenes y reglamentos vigentes (4).

La de Ultramar será siempre oída en todos los asuntos relativos á aquellas provincias y á su régimen especial en la forma determinada por el reglamento particular de esta sección (5).

La de lo Contencioso conoce de los asuntos de la adminis-

(1) Reales decretos de 7 de febrero de 1848, art. 3, 30 de setiembre de 1851 y 14 de enero de 1852.

(2) Arts. 10 y 11 del real decreto de 22 de setiembre de 1845.

(3) Arts. 12 y 13.

(4) Art. 14.

(5) Art. 15. Esta sección fué suprimida á consecuencia de la creación del Consejo de Ultramar por real decreto de 30 de setiembre de 1854, y reglamento de 29 de octubre del mismo año. Suprimido este Consejo, restableció el Gobierno la sección de Ultramar. Real decreto de 21 de setiembre de 1853.

tración que tengan este carácter y de las apelaciones de los Consejos provinciales (1). Esta sección debe estar dotada de competente número de auxiliares letrados para la mejor tramitación de los negocios que allí se ventilan y preparación conveniente de sus decisiones.

Cuando la naturaleza de un asunto lo requiera, pueden reunirse dos ó más secciones para despacharlo de comun acuerdo (2); cuando no, cada sección despacha sola los negocios de su exclusiva competencia.

ARTÍCULO 2.º—Atribuciones del Consejo Real.

- | | |
|--|--|
| 392.—Doble carácter del Consejo Real. | marítimas. |
| 393.—Es un cuerpo consultivo del Gobierno. | 402.—Sobre naturalización de extranjeros. |
| 394.—Debe ser consultado en materias administrativas: | 403.—Sobre la autorización para litigar. |
| 395.—Sobre los reglamentos de administración pública. | 404.—Sobre el permiso para enajenar. |
| 396.—Sobre tratados de comercio y navegación. | 405.—Sobre autorización para procesar. |
| 397.—Sobre otros asuntos de administración interior. | 406.—Otros casos en que debe ser consultado. |
| 398.—Debe ser consultado en materias cuasi-contenciosas: | 407.—No es obligatoria la consulta: |
| 399.—Sobre el pase y retención de bulas. | 408.—En ciertas materias legislativas. |
| 400.—Sobre los asuntos del Real Patronato y recursos de protección del concilio de Trento. | 409.—En algunos puntos de administración exterior. |
| 401.—Sobre validez de las presas | 410.—En otros de administración interior. |
| | 411.—Consultas en Consejo pleno. |
| | 412.—Consultas en secciones. |

392.—El Consejo Real debe considerarse como cuerpo consultivo del Gobierno y como tribunal supremo en el orden contencioso de la administración. Bajo el primer punto de vista ejerce facultades puramente administrativas: bajo el segundo aspecto ejerce una cuasi-jurisdicción. Por ahora solo examinaremos sus atribuciones consultivas, aplazando el estudio de

(1) Art. 17.

(2) Art. 16.

las cuasi-judiciales para cuando tratemos de los tribunales administrativos.

393.—El Consejo Real es un cuerpo supremo consultivo del Gobierno establecido para la mejor administracion del estado (1): de consiguiente carece de autoridad propia y sus actos no tienen fuerza sino en cuanto el Rey los aprueba y los adopta como suyos en virtud de sus prerogativas constitucionales, porque no es el Consejo Real órgano de un poder distinto é independiente, sino instrumento en manos del Gobierno de la administracion activa. Su oficio es dar dictámenes, y un dictamen no es nunca ejecutorio.

El Consejo Real, pues, procede siempre consultado por el Gobierno; pero unas veces su dictamen es requerido por la ley, y otras queda al arbitrio del poder ejecutivo oírle, ó no oírle, segun lo crea conveniente.

394.—Debe ser consultado:

- I. En materias administrativas.
- II. En materias cuasi-contenciosas.
- I. Son materias puramente administrativas sobre que debe el Consejo Real ser consultado.

395.—I. Todas las reglamentarias, y así es necesario oír su dictamen acerca de las instrucciones generales para el régimen de cualquier ramo de la administracion pública, ó sobre los reglamentos generales para la ejecucion de las leyes (2).—La intervencion necesaria del Consejo Real en este caso se funda en la necesidad de salvar la justicia poniendo coto á la arbitrariedad del poder discrecional, procurando al mismo tiempo mantener en las leyes secundarias aquel espíritu de unidad, aquella consecuencia de principios sin los cuales no hay uniformidad en la jurisprudencia, ni el derecho administrativo puede formar un cuerpo de doctrina. La cooperacion forzosa del Consejo Real es tambien una garantía de que los reglamen-

(1) Ley orgánica de 6 de julio de 1843, art. 11, y real decreto de 22 de setiembre, art. 7, §. 1.º

(2) Ley orgánica, art. 1.º

tos no conculcarán ni la letra, ni el espíritu de las disposiciones legislativas, y un medio de conservar puras é intactas las buenas tradiciones de la administracion.

Todo reglamento ó instruccion general para cualquier ramo del servicio público decretado por el Rey sin consultar al Consejo Real, será inconstitucional, porque no estará *legalmente* hecho; mas no adolecerá de este vicio, si el Consejo fuere consultado antes de publicarlo, aunque no lo forme, ni tampoco lo prepare. La iniciativa pertenece á los ministros, así como la aprobacion ó desaprobacion de los reglamentos formados en el Consejo.

396.—II. Ciertas de administracion exterior, como los tratados de comercio y navegacion (1).—Lo grave y delicado de estas transacciones diplomáticas en que puede un error, al parecer leve, comprometer perpétuamente los intereses de toda la nacion, es la causa por que la ley exige que el Gobierno consulte acerca de estos puntos al Consejo Real; pero la omision de dicha circunstancia, si bien implica la responsabilidad de los ministros, no disminuye la validez de un contrato bilateral celebrado entre dos naciones legitimamente representadas: será motivo para una cuestion interior cuyo desenlace en nada altera la cuestion internacional.

397.—III. Algunas de administracion interior en que el texto particular de las leyes impone al Gobierno el deber de oír al Consejo Real, como en el otorgamiento de real autorizacion para constituir toda compañía mercantil por acciones, y en punto á crear ó suprimir establecimientos públicos de beneficencia, agregar ó segregar sus rentas en todo ó en parte (2), y á la supresion de los particulares cuyo objeto hubiese caducado ó no pueda llenarse cumplidamente por la disminucion de sus rentas, y para la destitucion de sus patronos (3).

(1) Ley orgánica de 6 de julio de 1843, art. 11, y real decreto de 22 de setiembre, art. 7, §. 2.

(2) Ley de 28 de enero de 1848.

(3) Ley de 20 de junio de 1849.

398.—II. Llámense materias cuasi-contenciosas, á diferencia de las rigurosamente administrativas, aquellos asuntos que sin ser verdaderamente contenciosos de la administracion, siguen unos trámites particulares parecidos á los señalados para la instruccion de estos, si bien difieren en un punto tan esencial como es la publicidad de las sesiones que el Consejo Real celebra á puerta abierta cuando delibera acerca de negocios contenciosos, y á puerta cerrada en los restantes.

Pertenecen á esta clase:

399.—1. El pase y retencion de las bulas, breves y rescriptos pontificios y las preces para obtenerlos (1).—La quietud de las conciencias y el bienestar público requieren que haya perfecta concordia entre el poder espiritual y el temporal. Cuando ocurre algun conflicto entre estas autoridades, es inherente al derecho de soberanía la facultad de dirimirlo. El Rey, pues, debe defender las regalías de la Corona y la independencia del estado, velando porque, so pretesto de disponer en materias eclesiásticas, no se introduzcan disposiciones que amengüen las unas, ni atenten contra los otros. El Rey es árbitro y supremo regulador de todas las jurisdicciones, y como tal las conserva íntegras, defendiéndolas de toda invasion de parte de un soberano extranjero. Por otra parte, el poder temporal ejerce la policía en el territorio, promueve los intereses materiales, propaga los elementos morales, y en fin, vela por la defensa de todos los bienes temporales ó mundanos, y tiene el derecho y el deber de combatir cualquiera pretension de limitar el uso de su prerogativa.

Esta jurisprudencia está consignada en nuestros códigos, en los cuales se manda bajo penas muy rigurosas que se presenten al Consejo antes de su publicacion y uso, todas las bulas, breves, rescriptos y despachos de la Curia romana que contuvieren ley, regla ó precepto de observancia general, dándole el pase para su ejecucion en cuanto no se opongan á las regalías,

(1) Ley orgánica, art. 41. §. 2.

concordatos, costumbres, leyes y derechos de la nacion, ó no induzcan en ella novedades perjudiciales, gravámen público ó de tercero, así como tambien deben presentarse las relativas á particulares en ciertos casos (1).

Extinguido el antiguo Consejo, pasaron estas facultades al Tribunal Supremo de Justicia y ahora corresponde al Consejo Real, donde con mas propiedad están depositadas, porque el conceder ó negar el pase á las bulas, breves y rescriptos pontificios, no es un asunto de derecho privado y puramente civil, sino un negocio de orden público y constitucional. Si los ministros resolviesen por si solos estos asuntos, pudieran dejarse fácilmente seducir ó exaltar por falta de luces, por el descuido ó la infidelidad de sus agentes, ó por el influjo de las sectas ó de los partidos; mas la intervencion del Consejo Real asegura que la solucion de estos delicados asuntos llevará el sello de la madurez y de la justicia, y que guardarán todas entre si un espíritu de consecuencia inalterable.

400.—II. Los asuntos del Real Patronato y recurso de proteccion del Concilio de Trento.—El Monarca es segun las leyes de España y en virtud de concordatos celebrados con la Santa Sede, protector y patrono de todas las iglesias catedrales del reino, y por tanto le compete la presentacion ó nombramiento de los arzobispos, obispos, prelados y abades, y la eleccion de los eclesiásticos para el servicio de las dignidades, prebendas y beneficios que vacaren en los ocho meses llamados *apostólicos*. Si, pues, la potestad eclesiástica se entrometiese á proveer sillas episcopales ó beneficios, cuya presentacion ó nombramiento es regalía de la Corona, el Rey debe revindicar sus derechos de soberanía, consultando al Consejo Real.

Los recursos de proteccion del concilio de Trento tenian por objeto procurar que se guardase y cumpliese todo lo en él establecido. A este fin habian las leyes del reino encomendado el conocimiento privativo de sus negocios, y especialmente de

(1) Ley 9, tit. III, lib. II, Nov. Recop.

las bulas que contra sus disposiciones se impetrasen y de las causas de fuerza sobre su cumplimiento, á los antiguos Consejos de Castilla y de Indias, atribuciones que luego pasaron al Tribunal Supremo de Justicia y hoy ejerce el Consejo Real.

401.— III. Las decisiones acerca de la validez de las presas marítimas.—Justiniano fundó el derecho de las presas marítimas en aquel principio: *ea que ex hostibus capimus, jure gentium statim nostra fiunt*; y aunque sería de apetecer que el comercio gozase de seguridad en medio de la guerra, es lo cierto que todavía la ruptura de las hostilidades legitima esta adquisición á viva fuerza; así como en tiempo de paz nace del derecho que á todas las naciones asiste para ejercer la policía de los mares.

La decisión de estos asuntos está enlazada con el exámen de lo que prescribe el derecho internacional, con la interpretación de los tratados y convenciones diplomáticas, y en fin, con cuanto hay de mas delicado en punto á relaciones exteriores: por cuyos motivos se creyó conveniente retirar á los tribunales civiles el conocimiento de semejantes negocios y confiar su resolución al Rey oyendo al Consejo Real, ó al poder ejecutivo previa consulta, único que puede apreciar si fué ó no legítimo el acto hostil de un súbdito á quien expidiendo patente de corso, autorizó para hacer la guerra ó que combatió con un pirata.

Por otra parte, llamados los tribunales á conocer de estos asuntos, la discusión pública era consiguiente, y la revelación de los secretos de la diplomacia comprometería la seguridad del estado y las relaciones exteriores, y solo el Rey debe tener en su mano la balanza de la paz y de la guerra, y solo él debe inclinarla á uno ú otro lado.

402.— IV. La naturalización de extranjeros (1).—Solían los Reyes de Castilla otorgar cartas de naturaleza á los extranjeros, habilitándolos así para obtener y disfrutar beneficios eclesiásticos que segun las leyes del reino estaban reservados

(1) Real decreto de 22 de setiembre, art. 7, §. 3.

á los naturales. Para poner remedio á este abuso hiciéronse en las Córtes vários ordenamientos que prohibian librar semejantes cartas, «salvo si fuere á alguna persona por grandes servicios á pedimento de los procuradores;» y así fué que todavía en el reinado de Carlos II se abstiene la Reina Gobernadora de naturalizar al P. Nitard, sin el consentimiento de las ciudades de voto en Córtes. Esta doctrina prevaleció en la Constitución de 1812, y aun fué llevada hasta el cabo; mas hoy es el Rey quien concede cartas de naturaleza á los que por no haber nacido españoles, ó por no haber ganado vecindad segun derecho, necesitan de habilitacion especial para gozar los fueros de ciudadano español. Esta gracia solo puede otorgarse consultando al Consejo Real, el que debe examinar el expediente instruido por el Gobierno en averiguacion de si el solicitante reúne ó no las cualidades requeridas por la ley, y con presencia de los datos emitir su dictámen.

403.— V. El otorgamiento de autorizacion á los pueblos y provincias para litigar, cuando estos asuntos deban ser decididos por el Gobierno (1).—Son actos de tutela que ejerce el Gobierno respecto á las corporaciones y establecimientos públicos á quienes dispensa su alta é imparcial proteccion, defendiéndolos de las pasiones y preocupaciones de la actual generacion en beneficio de las futuras. Estos actos administrativos son bastante graves para que el Gobierno deje de pedir dictámen al Consejo Real, y no de tan rápido despacho, que no puedan diferirse hasta oír el voto de aquel cuerpo consultivo; además de que en tales casos debe haber una deliberacion previa, y deliberar es propio de muchos, así como ejecutar de uno solo.

En algunos casos el Consejo Real no conoce de estos asuntos sino en segundo grado ó por via de apelacion, por ejemplo, cuando es un Ayuntamiento quien solicita semejante autorizacion denegada por el Gobernador de la provincia; pero otras

(1) Real decreto de 22 de setiembre, art. 7, §. 4.

veces conoce en primer grado, v. gr. si la autorizacion es solicitada por una Diputacion provincial. Esta autorizacion no prejuzga la cuestion legal; sirve tan solo para precaver los daños que pudieran seguirse á un pueblo, provincia, corporacion ó establecimiento público, de intentar un litigio innecesario, injusto ó no conveniente.

404.—vi. Los permisos que pidan los pueblos ó provincias para enagenar ó cambiar sus bienes y para contratar empréstitos (1).—Son tambien actos de tutela como los anteriores y de igual ó mayor gravedad, porque celebrado el contrato de enagenacion, se habrá disminuido el patrimonio de las provincias ó pueblos de una manera permanente.

405.—vii. Las autorizaciones que con arreglo á las leyes deba dar el Gobierno para encausar á los funcionarios públicos por excesos cometidos en el ejercicio de su autoridad (2).—Suma prudencia se requiere en el Gobierno al dispensar esta garantía constitucional á los agentes administrativos y cubrir sus actos con el escudo de la responsabilidad ministerial, ó abandonar unos y otros á la justicia de los tribunales. Bien há menester de todas las luces del Consejo Real, para que esta especie de policia judicial no degenera en medio de impunidad, ó no propenda á relajar los vinculos de la gerarquia administrativa. Así puede asegurarse que el Consejo Real, dentro de los limites de su autoridad consultiva, fiscaliza la conducta de los agentes de la administracion, proponiendo al Gobierno que entregue á los tribunales los culpables de exceso ó abuso en el desempeño de sus deberes, ó los ampare cuando el funcionario cumplió el precepto de la obediencia, y de todas maneras examina la cuestion en el terreno del orden público y mayor utilidad del estado.

406.—Tambien exigen las leyes que el Gobierno consulte al Consejo Real sobre:

- (1) Real decreto de 22 de setiembre, art. 7, §. 5.
 (2) Id. §. 6.

viii. El reconocimiento previo de los títulos é instruccion de los expedientes que acreditan el derecho de los partícipes legos á indemnizacion (1).

ix. La concesion de pertenencia de una mina por el estado que el Gobierno no puede hacer sin la prévia instruccion de un expediente en debida forma (2).

x. La destitucion del patrono de un establecimiento particular de beneficencia, la cual tampoco puede el Gobierno acordar sin justa causa y sin audiencia del interesado (3).

xi. La aprobacion de cualquier acuerdo de la comision de conversion y liquidacion de créditos por contratos (4).

xii. La autorizacion para crear bancos particulares de emision (5).

xiii. El señalamiento del interés legal exigible cada año del deudor constituido en mora, cuando no hubiere pacto singular que lo determine (6).

xiv. La declaracion de nulidad de los sorteos para el reemplazo del ejército y las reclamaciones de agravios que por via de queja vinieren al Gobierno (7).

xv. La anulacion de los remates para servicios y obras públicas, y la celebracion de ciertos contratos exceptuados de las solemnidades comunes de la subasta (8).

407.—Puede ser consultado el Consejo Real, es decir, que los ministros son árbitros de oír ó no, su dictámen segun lo estimen conveniente.

408.—I. En materias legislativas, ó sobre los proyectos de ley que hubieren de presentarse á las Cortes (9).—El concur-

- (1) Ley de 20 de marzo de 1846.
 (2) Ley de 11 de abril de 1849.
 (3) Ley de 20 de junio de 1849.
 (4) Real decreto de 14 de febrero de 1848.
 (5) Ley de 28 de enero de 1856, art. 8.
 (6) Ley de 7 de marzo de 1856, art. 8.
 (7) Ley de 30 de enero de 1856, arts. 64 y 138.
 (8) Real decreto de 27 de febrero de 1852, art. 6.
 (9) Real decreto de 22 de setiembre de 1845, art. 8.

so del Consejo Real no es necesario, y de consiguiente no participa directa ni indirectamente del poder legislativo. Carece de iniciativa, y solo expresa su dictámen acerca de los proyectos de ley sobre que el Gobierno le consulta, ó redacta los que le encomienda cuando es requerido.

En el concurso deliberante del Consejo Real para redactar á nombre del Gobierno los proyectos de ley en materias políticas, pudiera no encontrarse ni bastante sigilo á pesar del juramento, ni bastante independencia á causa de la amovilidad. En materia civil ó administrativa hallarán los ministros entre los consejeros excelentes redactores y hombres de conciencia y de ilustración cuyos dictámenes podrán seguir con acierto.

409.—II. En algunas materias de administracion exterior, ó sobre los tratados con las potencias extranjeras ó concordatos con la Santa Sede (1). El Rey necesita una libertad amplia para celebrar todo género de convenciones diplomáticas; mas cuando estas son puramente políticas, el grado de libertad debe ser mayor que si fuesen tratados de navegacion y comercio. Por esto mismo es arbitrario en el Rey consultar ó no, al Consejo Real en punto á las primeras, y es forzoso oírle con respecto á los segundos.

410.—III. En materias de administracion interior ó sobre cualquier punto grave que ocurra en el Gobierno y administracion del estado (2).

411.—El Consejo Real puede ser consultado por el Gobierno en pleno ó por secciones. Corresponde al Consejo pleno conocer:

1. De los proyectos de ley.
2. De las instrucciones y reglamentos generales.
3. De los tratados y concordatos.
4. De la resolucion final de los asuntos contenciosos.
5. De la validez de las presas marítimas.

(1) Real decreto de 22 de setiembre, art. 7, §. 2.

(2) Id. §. 3.

6. De las competencias de jurisdiccion y atribuciones.
7. Del pase y retencion de las bulas, breves y rescriptos pontificios.
8. De los asuntos graves del Real Patronato y recursos de proteccion del concilio de Trento.
9. De los demás asuntos en que el Gobierno quiera oír al Consejo pleno (1).

412.—En los demás casos puede el Gobierno á su libre arbitrio consultar al Consejo pleno, ó solamente alguna ó algunas de sus secciones. Las fórmulas *oido el Consejo Real, de acuerdo con su dictámen, conformándome con su parecer*, indican que ha sido consultado el Consejo pleno; y cuando no se usan, los reales decretos ó reales órdenes expresan qué seccion ó secciones fueron las consultadas.

CAPITULO III.

De los Consejos especiales de la administracion central.

- | | |
|--|--|
| 413.—Consejos especiales del Gobierno. | 423.—Cuándo podrá ser consultado. |
| 414.—Su necesidad. | 424.—Antigua Junta general de comercio. |
| 415.—Carácter de sus atribuciones. | 425.—Consejo de Agricultura. |
| 416.—Junta de Sanidad. | 426.—Su organizacion actual. |
| 417.—Consejo de Sanidad. | 427.—Sus facultades. |
| 418.—En qué casos debe ser consultado. | 428.—Junta general de Beneficencia. |
| 419.—Consejo de Instruccion pública. | 429.—Junta de Moneda. |
| 420.—Su composicion. | 430.—Junta de Aranceles. |
| 421.—Sus atribuciones. | 431.—Junta Consultiva de Caminos, Canales y Puertos. |
| 422.—Cuándo deberá ser consultado. | |

413.—Además del Consejo Real que consulta al Gobierno en los negocios generales de la administracion, la ley instituye otros especiales que le ilustran en las materias facultativas.

414.—Bajo los regimenes constitucionales es muy frecuen-

(1) Art. 9.