

CABRERA BOSCH, Isabel: *El Consejo Real de Castilla y la ley*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1993; 329 pp.

Ya en el prólogo constan afirmaciones que compartimos: la importancia en la historia política de los estudios relativos a legislación, y el anuncio de un debate encendido, porque efectivamente las opiniones pueden ser muy diversas. Y es que además esa diversidad aumenta cuando son muchas las lagunas y hay que recurrir a suposiciones con más frecuencia de la deseable. Sólo cuando cuestiones tan complejas y desconocidas todavía cuenten con un mayor número de aportaciones podrá llegarse a alguna certidumbre, a unos cimientos sólidos sobre los que empezar a construir

Y en el caso del libro que nos ocupa el título ya determina, y así ocurre después en su desarrollo, que dos deben ser los objetos del análisis: el Consejo Real —y en los siglos XVIII y XIX, aunque falte en el título la alusión a la cronología— y su intervención en el proceso de definición de la voluntad real.

A esa finalidad responde un índice que separa en una primera parte la exposición de su estructura, siguiéndose en ella un orden cronológico de reformas y contrarreformas, y que se detiene en su organización a partir de 1715, y en su funcionamiento, analizándose separadamente las oscilaciones del siglo XIX, tan estrechamente ligadas a los sucesos políticos. Y tras la organización y el funcionamiento, su intervención en el proceso legislativo con atención a su principal aportación, la elaboración de consultas, también con separación de siglos, dadas las modificaciones que a juicio de la autora traen los años 1814-1834. Y finalmente una tercera y última parte se dedicará a analizar los elementos formales y los contenidos de las disposiciones legales utilizadas. Y si éste es el método, las fuentes citadas a lo largo de toda la obra serán fundamentalmente documentales.

Y como va a tratarse de la ley, y de la participación en su elaboración de un órgano de gran complejidad, imprescindible resulta un punto de partida mínimo de definición de conceptos jurídicos, que permita emplear después correctamente los datos que suministra la documentación, e igualmente que sirva para precisar la terminología utilizada con posterioridad. Por tanto lo primero que echa en falta el lector es una introducción en tal sentido. Existen efectivamente unas páginas con tal denominación, pero responden a una declaración previa de intenciones, y a una relación de los materiales utilizados. Se repasa el estado de la cuestión y se señalan dificultades, pero no se introduce sobre lo que debe entenderse por ley en la amplia etapa cronológica de la que va a tratarse, período además con grandes variaciones en cuanto a las formas de ejercicio del poder político, al alternarse gobiernos absolutistas y liberales. Y de esa ausencia se resiente después lo realizado.

Ya en el texto se separan partes. En la primera, dedicada a la organización y funcionamiento del Consejo en el siglo XVIII, no se concretan en la correspondiente cita opiniones que se utilizan (pp. 7 y 31), o se alude a cambios normativos que no se identifican suficientemente (pp. 22 y 67). Y en cuanto al apartado dedicado al siglo XIX la pobreza de los datos aportados podía haberse evitado de manera sencilla: consultando la prensa oficial de ese período que incluye tanto gran cantidad de nombramientos (ver n.º 26, p. 88), y sobre todo abundante normativa. Unos años tan llenos de acontecimientos como los comprendidos entre 1809 y 1812 ocupan en la exposición sólo un par de páginas (88-89), y además con afirmaciones que evidencian precisamente esa ausencia de conceptos jurídicos de la que se resiente toda la obra.

Como ejemplo: «...lo que sí parece que no perdió fue la facultad de transmitir y ordenar la ejecución de las leyes, incluso las emanadas de las Cortes» (p. 89). Porque al referirse a unos

años en los que reside en las Cortes la soberanía nacional, no tiene en cuenta que estas se reservaron en exclusiva el poder legislativo, ni tampoco la posterior regulación del poder ejecutivo, para cuyo ejercicio resulta habilitado el Consejo de Regencia por Decreto de 24 de septiembre de 1810, que es quien debe publicar y circular, lo que desarrolla además con mayor detalle el Reglamento provisional de 16 de enero de 1811. Y la afirmación de que prepara consultas por orden de las Cortes no va acompañada por dato alguno (p. 89), y los que se aportan en un momento posterior de la exposición pertenecen únicamente al año 1809, en el que las Cortes no estaban constituidas. Por eso añadir que en esos años «el Consejo formalizó en el texto legal correspondiente, el proyecto de ley que le podía llegar de otras instancias —Junta Central y Consejo de Regencia—» (p. 169), significa no tener en cuenta que son las Cortes las que detentan el poder legislativo en estos años

Igualmente, y en relación al trienio liberal se afirma que «los Consejos dejaron de funcionar, aunque no parece que se dieran disposiciones para su extinción» (p. 96), lo que hizo efectivamente un Real decreto de 12 de marzo de 1820 (Gaceta de Madrid de 14 de marzo). La consulta a la prensa oficial del siglo permite partir de una normativa que modifica sustancialmente las afirmaciones que la autora realiza. Y cuando en 1823 se vuelva a formas de gobierno de la Monarquía absoluta los textos entenderán que el sistema de Consejos quedó interrumpido de hecho, pero no de derecho, por falta de reconocimiento a la legitimidad de la normativa anterior, no porque esta no hubiera existido. Y el restablecimiento del Consejo se fecha en una Real Cédula de 16 de junio de 1823 (p. 96), cuando como Real orden aparece con fecha de 27 de mayo en la Gaceta de 7 de junio, e igualmente con anterioridad también otras normas son enviadas ya al decano del Consejo.

Y aunque la intervención del Consejo en la definición de la norma pertenece a la segunda parte de la exposición, se adelanta ahora que tras la creación del Consejo de Ministros «... todos los decretos, que han de considerarse como proyectos de ley y que llegan al Consejo Real de Castilla, son iniciativa del Consejo de Ministros» (p. 97), cuando difícilmente pueden recibir el calificativo de proyectos ya que son numerosísimos los publicados en la Gaceta en esos años con la mera indicación de que el Consejo debe disponer lo necesario para su cumplimiento, y en ellos la expresión de que responden a «mi soberana voluntad» es suficientemente expresiva de su carácter. Y cuando además en la misma página se dirá después que el Consejo ya no interviene en el proceso legislativo.

La normativa publicada a través del Consejo no parece que haya cambiado en cuanto a la cualidad, sino sólo parece haber disminuido la frecuencia. Es menor el número de Reales Cédulas, pero estas siguen respondiendo a un concepto similar. El verdadero problema es cuál sea este, y volvemos por tanto a la laguna de un concepto de ley previo, y de sus posibles formas, que sirva de hilo conductor. Y en ese mismo sentido tampoco parece muy exacto afirmar que los decretos de 24 de marzo de 1834 son «la consecuencia lógica de la aceptación por parte de la monarquía española del principio de la separación de poderes» (p. 102), cuando lo que seguirá a continuación es un Estatuto Real cuyas cortes quedan lejos de tal concepto.

Esa inexactitud del lenguaje jurídico de la que se resiente todo el texto se agudiza en la segunda parte, dedicada a la intervención del Consejo Real en el proceso legislativo. Ya al comenzar, y sin apoyo bibliográfico, se afirma: «Evidentemente cuando digo proceso legislativo me estoy refiriendo al proceso de elaboración y entrada en vigor de toda aquella legislación que es de aplicación general y cuyo cumplimiento obliga a todo el territorio nacional» (p. 114). No parece el punto de partida adecuado y además varía poco después (p. 115). Y se insiste en buscar equivalencias con terminología contemporánea, lo que desenfoca a nuestro juicio el

análisis. Como ejemplo: «...el dictamen del fiscal puede ser equiparado con lo que hoy denominamos proyecto de ley» (p. 125), cuando se limita a dar su dictamen cuando se le solicita. Ni parece tampoco que en estas fechas pueda entenderse la sanción como mera formalidad (p. 149)

Su afirmación de que el Consejo de Castilla era la única institución encargada de la publicación de las disposiciones legales (p. 156) no la creemos tampoco acertada, dado el gran número de disposiciones que publica la prensa oficial del siglo XVIII sin esa intervención, y plantea de nuevo el mismo problema: a qué se está llamando ley y a qué se está llamando publicación. Está claro que el Consejo se encarga de emitir determinadas formas legales que contienen la voluntad real y enviarlas a determinadas autoridades o publicarlas de manera general, dependiendo del nivel de difusión necesario para conseguir la observancia de lo establecido, pero no existe una exclusividad ni parece tampoco que en este siglo pueda subordinarse la validez de los actos normativos a una concreta actividad publicitaria.

Y si difícilmente pueden compartirse sus conclusiones sobre el XVIII, mayores son aún los problemas en el XIX, ya que comienza afirmando que «entre 1814 y 1820 el Consejo conservó algunas facultades limitadas como eran las de dar forma final a la disposición general que se iba a publicar, así como las de comunicar, circular y ordenar la promulgación de todas las disposiciones legales emitidas, potestad que perderá a partir de 1823» (p. 165). En cuanto a lo primero, son numerosos los decretos que se envían al Consejo « para que le conste estar ya declarada mi real voluntad y la resolución que he tomado sobre este punto» (Real decreto de 20 de febrero de 1817, Gaceta de Madrid de 4 de marzo), y además de la necesaria separación conceptual entre comunicar, circular y ordenar, también lo llevan a cabo otros órganos.

Sigue a continuación una exposición cronológica, en la que en el apartado relativo a los años 1809-1812 insiste en que interviene en el ejercicio del poder legislativo (p. 166), y en el dedicado a los años 1814-1834 en afirmaciones tajantes que no parecen ser las correctas: « . el Consejo a través de sus fiscales no va a preparar dictamen alguno, ni por tanto elevar consulta al Rey» (p. 170) Y sin embargo una circular del Consejo de 5 de septiembre de 1828 (Gaceta de Madrid de 25 de septiembre) dirá que «Enterado de todo dicho Supremo Tribunal y de lo que en particular expuso el Sr. Fiscal, ejecutó el viernes 16 de mayo la siguiente consulta que por la citada Real orden le fue encargada». Y la ausencia ya señalada de unos conceptos previos hacen que resulten practicamente incomprensibles las pp. 174 y 175, en las que se afirma entre otras cosas que «el decreto, como texto autónomo, desaparece para convertirse en la parte dispositiva de la Real orden», lo que contradice de nuevo la normativa que publica la prensa oficial en esos años.

Y el último apartado, relativo a la publicación de las normas, contiene igualmente afirmaciones inexactas: que la Gaceta las publica de forma ocasional desde la segunda mitad del siglo XVIII, y que no será hasta el reinado de Isabel II cuando se generalice la publicación de leyes en dicho periódico. Creemos que la abundancia de las incluidas en los reinados de Carlos III y Carlos IV, y en los períodos liberales del primer cuarto del XIX, no merecen ese calificativo.

Y en cuanto a la tercera y última parte dedicada a las diversas formas de la ley, entendemos que con los instrumentos que utiliza sólo puede hacerse una descripción de sus elementos formales, pero no son suficientes ni para fijar conceptos, ni para ordenar jerarquías. Sería preciso otra metodología y otras fuentes, sobre todo de doctrina jurídica, que llevarían en nuestra opinión a diferenciar entre formas que declaran la voluntad real y otras que se limitan a transmitirla a los encargados de su cumplimiento, o a publicarla de forma más o menos general, según la difusión que necesite su observancia. Creemos pues que las premisas debieron ser otras.