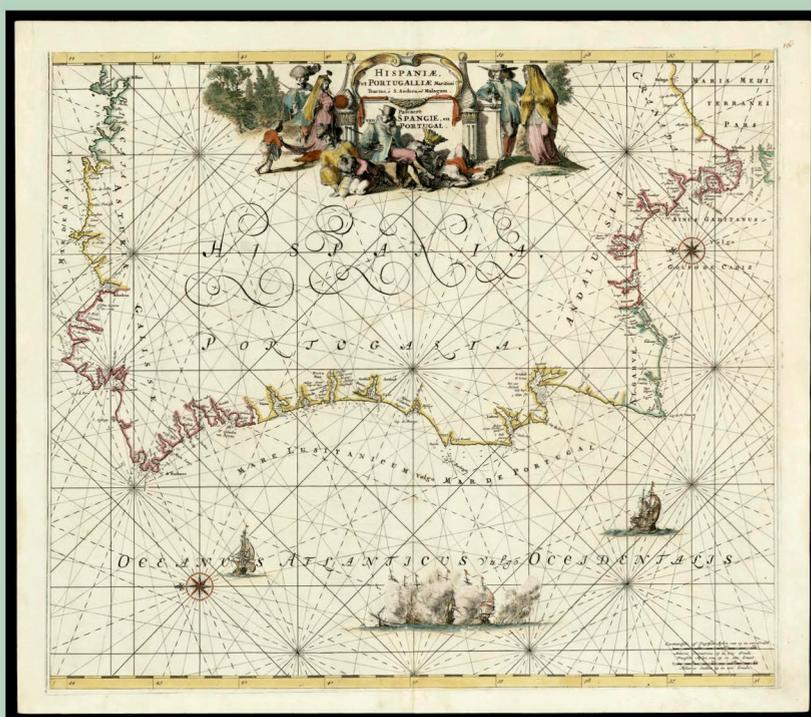


Estudio
Estudos

Luso-Hispanos

de Historia del Derecho
de História do Direito



JOSEP CAPDEFERRO
(coordinador)

Con el apoyo del Pla de mesures de suport a la recerca de la Unitat de Coordinació Acadèmica de Dret de la Universitat Pompeu Fabra

Historia del Derecho, 134

ISSN: 2255-5137

© 2024 Autores

Motivo de cubierta:

Hispaniae, et Portugalliae maritimi tractus [1670]

Disponibile en ICGC. Dominio público <http://cartotecadigital.icc.cat/cdm/ref/collection/espanya/id/930>

Editorial Dykinson

c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid

Tlf. (+34) 91 544 28 46

E-mail: info@dykinson.com

<http://www.dykinson.com>

Preimpresión: TALLERONCE

ISBN: 978-84-1070-400-8

Depósito legal: M-14365-2024

Versión electrónica disponible en e-Archivo

<https://hdl.handle.net/10016/43926>



Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivadas 3.0 España

CONSTRUYENDO LA ESPAÑA LIBERAL DESDE EL CONSEJO
DE ESTADO ISABELINO: LA JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA
DE ORIGEN CUASI-CONTENCIOSO (1845-1868)

Blanca Sáenz de Santa María Gómez-Mampaso

Universidad Pontificia de Comillas-ICADE

ORCID: 0000-0002-9794-7238

Resumen: Mediante la Ley de 6 de julio de 1845 se establece el Consejo Real como supremo cuerpo consultivo para la mejor administración del Estado. Este será el punto de partida de lo que podemos denominar el Consejo de Estado isabelino, desde donde, durante más de 20 años, se va a ir formando una jurisprudencia administrativa que será fundamental para la construcción del Estado liberal español, sentando las bases de todo lo que habría de venir después. Junto a algunas declaraciones de origen consultivo y a las decisiones de origen contencioso, se resolvieron otras cuestiones que podemos denominar cuasi-contenciosas, como las competencias de jurisdicción y atribuciones, o las denegaciones de autorización para procesar a autoridades y funcionarios públicos, que también generaron jurisprudencia y contribuyeron decisivamente a delimitar lo administrativo frente a lo judicial durante el convulso reinado de Isabel II.

Palabras clave: Consejo Real, Consejo de Estado, Tribunal Supremo contencioso-administrativo, jurisprudencia administrativa, competencias de jurisdicción, autorizaciones para procesar.

Abstract: The Law of 6 July 1845 established the Royal Council as the supreme consultative body for the better administration of the State. This would be the starting point of what we can call the Elizabethan Council of State, from which, for more than 20 years, an administrative jurisprudence would be formed and would be fundamental for the construction of the Spanish liberal State, laying the foundations for everything that was to follow. Together with some declarations of consultative origin and decisions of contentious origin, other issues were resolved that we could call quasi-contentious, such as the jurisdictional competences, or the refusals to authorise the prosecution of authorities and public officials, which also generated jurisprudence and contributed decisively to delimiting the administrative from the judicial during the convulsive reign of Isabella II.

Key words: Royal Council, Council of State, Supreme Administrative Court, administrative jurisprudence, jurisdictional competences, authorisations to prosecute.

Sumario: 1. El papel de la jurisprudencia isabelina en la formación de una cultura administrativa en España. 2. Jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso. 2.1. Competencias de jurisdicción y atribuciones. 2.2. Denegaciones de autorización para procesar a funcionarios públicos. 3. Perspectivas futuras de investigación: de la ciencia de la administración a la cultura administrativa.

1. La jurisprudencia isabelina en la formación de una cultura administrativa en España

Tomando como referencia los tipos históricos de Fioravanti acerca del Estado, las etapas sucesivas que han conformado la Historia de Europa desde el siglo XIV hasta nuestros días, son el Estado jurisdiccional (S. XIV-XVIII), el Estado administrativo, que él llama «Estado de derecho» (S. XIX-Primera mitad del S. XX) y el Estado constitucional (Segunda mitad del S. XX en adelante). Este Estado administrativo nace en la Europa continental como consecuencia de la Revolución francesa sobre la base de la separación de poderes, el imperio de la ley y la soberanía nacional, teniendo su desarrollo intelectual de la mano del llamado liberalismo doctrinario. En este contexto surge un nuevo sujeto: la Administración pública, cuyo fin fundamental era el de dar una respuesta a las necesidades concretas de los ciudadanos con rapidez, energía y actividad, tal y como se decía en la época¹.

Una de las temáticas que, tal vez, hemos descuidado los historiadores del Derecho en España dentro del estudio del llamado *Estado administrativo*, es precisamente la relativa a la construcción de la Administración, sobre todo durante el reinado de Isabel II, correspondiendo las mejores iniciativas y aportaciones a nuestros colegas administrativistas². Ciertamente, el Derecho administrativo es una materia rica y compleja, y sus orígenes son especialmente confusos. La mayor parte de nuestras aportaciones en este sentido se han centrado en el análisis del modelo gaditano, experiencia que, por cir-

¹ Cfr. FIORAVANTI, M., «Stato e Costituzione», en FIORAVANTI, Maurizio (ed.), *Lo Stato Moderno in Europa*, Bari: Laterza, 2005, pp. 3-36, vid. pp. 16-17.

² En 1984, Luciano Parejo, al hablar del origen del Derecho administrativo, afirmaba que era necesario identificar el momento histórico «en que empieza a delinarse y se afianza aquella realidad (la Administración pública) con las características básicas que posee», entendiéndose que, a pesar de su evidente trascendencia, el flanco histórico es el más débil «por descuidado», pues «poca es la atención que ha merecido por parte de los administrativistas y aún historiadores del Derecho» (PAREJO ALFONSO, L., *El concepto del Derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009, pp. 118-119). Más recientemente, en su interesante sistematización sobre la Historia del Derecho administrativo, Luis Medina Alcoz ha dicho que «hasta la fecha ningún historiador ha escrito una historia del Derecho Administrativo español. Las aproximaciones más completas con que contamos son las de profesores de Derecho Administrativo» (MEDINA ALCOZ, L., *Historia del Derecho Administrativo español*, Prólogo de Manuel REBOLLO PUIG, Madrid: Marcial Pons, 2022, pp. 26).

cunstancias políticas bien conocidas, no pudo tener un excesivo desarrollo en la práctica; o en el estudio de las instituciones de la Restauración, época en la que una legislación ya consolidada nos guiaba a la hora de entender su funcionamiento. Pero, como en tantas otras cuestiones, el periodo isabelino es el gran desconocido, y en él podemos encontrar la clave para entender la transición jurídica e institucional que se produjo en España en el siglo XIX.

En las últimas décadas, fruto de la tan necesaria colaboración entre administrativistas e historiadores del Derecho, se está intentando ahondar en el desarrollo de una de las cuestiones básicas para entender este proceso: lo contencioso-administrativo³. La justicia administrativa puede considerarse, a nuestros ojos, una anomalía en un sistema basado en la separación de poderes, en el que se parte de la premisa ideal de que el poder del Estado se divide en tres ramas interdependientes (legislativo, ejecutivo y judicial) que, de forma equilibrada, se vigilan mutuamente. Pero tampoco encaja en la lógica del mundo anterior a las Revoluciones liberales, en el que una misma autoridad ostentaba a la vez funciones gubernativas y judiciales, llegándose a decir en ocasiones que lo que se daba en el mundo del Antiguo Régimen era una «confusión de poderes». No obstante, esta visión, hasta cierto punto negativa, no

3 A nivel individual, destaca especialmente las obras del administrativista FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid: Civitas, 1998, o *Historia legal de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1998)*, Madrid: Iustel, 2007; aunque empiezan a realizarse interesantes aproximaciones desde el ámbito de la Historia del Derecho, como las Antonio Luque, que recientemente ha publicado su tesis doctoral, dirigida por Marta Lorente: LUQUE, A. M. (2022). *El Consejo Real de España e Indias en la construcción del Estado administrativo (1834-1836): Una historia de la disolución de los Consejos de la Monarquía española*, Madrid: CEPC, 2022, y ha publicado varios artículos que vienen a consolidar esta línea de investigación como, por ejemplo: «Los primeros pasos de la ciencia de la administración hispana», *Anuario de historia del derecho español*, Núm. 91 (2021), pp. 613-684, y «Otra historia de 'lo contencioso-administrativo' en España: alteridad y discontinuidad entre la monarquía católica y el Estado administrativo (1812-1845)», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, Vol. 6 (2022), pp. 93-113. A nivel colectivo, destacan LORENTE, M. (Coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid: Cuadernos de Derecho Judicial, 2009, donde, curiosamente, el capítulo correspondiente al periodo isabelino, con el título «La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa en España (1845-1868)» (pp. 267-290), se encomendó a Fernández Torres; o, más recientemente, CHAMOCHO, M. Á. (coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial: de los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid: Dykinson-Instituto de Estudios Giennenses, 2014.

responde a la realidad del llamado Estado jurisdiccional, cuya diferencia con el mundo posrevolucionario, tal y como pone de manifiesto Luca Mannori, «no consiste tanto en la *calidad* de los poderes, sino en el modo en el que son organizados, distribuidos y limitados». En esta etapa existía una «concepción panjudicial del poder» en un doble sentido: en primer lugar, no existía una concepción ilimitada del poder, puesto que «todas las instituciones supracorporativas se presentaban no tanto como titulares de poder, cuanto como dispensadoras de justicia». De ahí que el principal deber de cualquier autoridad con *iurisdictio* en una sociedad pluralista como era la del Antiguo Régimen, era el de «conservar el equilibrio recíproco entre sus diversos componentes corporativos y el de tutelar los derechos originarios de cualquiera de ellos»⁴. La legitimación del poder —sobre todo del Poder Real— se basaba en el cumplimiento de estos fines, por lo que si cualquier autoridad se separaba de ellos, devenía en tirano y, por lo tanto, se le podía arrebatar toda su *iurisdictio*, siendo esa precisamente la principal garantía de todo el sistema. La concepción limitada del poder del Rey se expresó en el contexto hispano con el aforismo de origen visigodo, transmitido por San Isidoro de Sevilla, *rex eris si recte facies, si non facias, non eris*⁵. También en el contexto anglosajón existe un antiguo y fundamental principio de la constitución inglesa, por el que el poder real no podía ser ejercido injustamente, que se representa en las máximas *Rex non potest peccare* o *The King can not do wrong*⁶. La existencia de mecanismos revisores de la actuación de las autoridades como jueces y gobernantes, incluso en la misma instancia, se basaba, al menos en un plano teórico, en esta concepción, dando la posibilidad, más allá del concepto de responsabilidad, de corregir un error o reparar el agravio. Así, respecto a los jueces, existía una doble vía en manos de los particulares y los superiores jerárquicos: la de la impugnación, que se materializaba en los recursos ordinarios; y la del control, que se podía realizar, en palabras de Carlos Garriga,

4 MANNORI, L., «Justicia y Administración entre Antiguo y Nuevo régimen», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Núm. 15 (2007), pp. 125-146, vid. pp. 128, 135 y 138.

5 ISIDORO DE SEVILLA, *Etimologías*, edición bilingüe preparada por José OROZ RETA, Introducción general por Manuel C. DÍAZ Y DÍAZ, 2 vol., Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1982, vid. vol. I, p. 764 (IX, 3).

6 En la actualidad, esta máxima se emplea para justificar la *sovereign immunity* (BROOM, H., *A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated*, 8.^a edición americana de la 5.^a edición de Londres, Philadelphia: T. & J.W. Johnson & Co., 1882, pp. 52-62).

de forma acusatoria o inquisitiva⁷. Y en segundo lugar, en relación con la organización del poder en el Estado jurisdiccional, toda facultad, como describe Mannori, «se basaba en una conmixción estructural entre administración y justicia»⁸. Es decir, que no había una clara separación entre lo gubernativo y lo judicial, porque, como afirma Garriga, «eran cosas distintas (o mejor decir, distinguibles), pero al mismo tiempo inseparables», por lo que «la revisión judicial de la actividad gubernativa partía de la entitativa imposibilidad de *separar* lo contencioso y lo gubernativo, lo judicial y lo extrajudicial»⁹.

En consecuencia, lo contencioso-administrativo es «una criatura literalmente inconcebible en el marco de la cultura jurisdiccional definitoria de *l'ancien régime*, porque tiene como progenitores a la Justicia y a la Administración, alumbradas por la Revolución y perfeccionadas por Napoleón, que vinieron a romper con la cultura jurisdiccional ininterrumpidamente desarrollada desde los albores del *ius commune* y concretada por la tradición en un conjunto de dispositivos e institucionales más o menos peculiares (...), propios de cada espacio político autosuficiente, para garantizar los derechos subjetivos radicados en el orden jurídico»¹⁰.

Ciertamente, la justicia administrativa surge en el proceso de transición entre el Estado jurisdiccional y el Estado administrativo, momento en el que se plantearon dos sistemas de control de los actos de la Administración: el monista y el dualista. El sistema monista es el propio de los países anglosajones, vinculado a la tradición del *Common Law*, en el cual la jurisdicción ordinaria es la responsable de revisar los actos de la Administración (la llamada *Judicial Review*). En cambio, el sistema dualista, de origen francés, es en el que, además de la jurisdicción ordinaria —que es la que ostentan los Tribunales y resuelve los conflictos entre particulares—, existe una jurisdicción administrativa dentro de la propia Administración, que revisa sus actos¹¹.

En España, a pesar de la propuesta judicialista gaditana, durante el rei-

7 TOMÁS Y VALIENTE, F., «De la administración de justicia al Poder judicial», en *Obras completas*, Tomo V, Madrid: CEPC, 1997, pp. 4169-4182, vid. p. 4173.

8 MANNORI, L., *Ob. cit.*, p. 138.

9 GARRIGA, C., «Gobierno y Justicia: el *Gobierno de la Justicia*», en LORENTE SARIÑENA, M. (Coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid: Cuadernos de Derecho Judicial, 2009, pp. 45-113, vid. p. 51.

10 *Ibid.*, p. 48.

11 BRAIBANT, G., «La juridiction administrative en droit comparé», En *La Revue administrative*, 52^e Année, Núm. 9 (1999), pp. 211-217.

nado de Isabel II se va a apostar por la introducción del modelo de justicia administrativa de origen francés. Siempre se ha dicho que la Administración española decimonónica se inspiró, sin demasiada originalidad, en la francesa. Es más, muchos testimonios de la época, recogidos en los tratados doctrinales o en los debates parlamentarios, así lo indican de forma categórica. Ciertamente, en el diseño original de todo el sistema tuvo mucha influencia la experiencia francesa, a través de varios liberales que sufrieron el exilio durante la Década ominosa. No obstante, en la práctica se desvirtuó en gran medida el modelo importado. Más que recordarnos a la experiencia anglosajona, lo que se aprecian son muchas inercias del mundo jurisdiccional hispano. Estos elementos autóctonos o indígenas ponen de manifiesto el historicismo del liberalismo español, frente al rupturismo del francés. De esta forma, muchas de las inercias del mundo anterior que se presentan en las instituciones decimonónicas no sólo no fueron obviadas, sino que constituyeron un útil recurso que caracterizó la construcción de la Administración liberal en España.

Por esta razón, más allá de la historia institucional de la Administración, más allá de los principios o programas políticos de la época, en lo que es necesario profundizar ahora es en la formación de la jurisprudencia administrativa, que sería decisiva en la transición hacia un sistema legal, que en ese momento estaba en construcción. La única forma de introducir las reformas necesarias en un periodo tan convulso como lo fue el reinado de Isabel II, fue la de soslayar las decisiones técnicas o políticas, entrando a resolver directamente los problemas que se producían en la práctica. Desde un primer momento, los administrativistas se dieron cuenta de que la jurisprudencia era el mejor instrumento para dismantelar las instituciones históricas incompatibles con el régimen liberal, adaptar la legislación histórica a las concretas necesidades de regulación ante la ausencia o deficiencia de una nueva normativa específica, o aclarar el sentido de la naciente legislación administrativa, fijando los límites de esta nueva materia. Esta no fue una apuesta constitutiva del Estado isabelino, sino una medida provisional de inspiración jurisdiccional, una estrategia intermedia al servicio de un fin mayor: la construcción de una Administración liberal en España al modo continental¹².

12 Esta estrategia también se aplicó en la jurisprudencia civil (SÁENZ DE SANTA MARÍA, B. (2018). «Justicia legal y derecho judicial: La influencia de la jurisprudencia en la formación de la ciencia jurídica isabelina», en BECK, L. y SOLLA, M. J., *Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho*, Madrid: Dykinson, 2018, pp. 373-409, vid. p. 381).

La etapa determinante para la puesta en planta de esta justicia administrativa —y por ende de la propia Administración liberal— en España es la que transcurre entre 1845 y 1868. Todo lo que vendría después es, en gran medida, deudor del trabajo desarrollado durante el periodo isabelino, tanto en los consejos provinciales como en lo que podemos llamar el «Consejo de Estado isabelino». Considero que el empleo de esta denominación unívoca es el más correcto por la continuidad institucional que puede apreciarse a lo largo de las distintas fases que atravesó durante el reinado de Isabel II y que son las siguientes: 1. Consejo Real, 1.^a época (1845-1854); 2. Tribunal Contencioso-Administrativo (1854-1856); 3. Consejo Real, 2.^a época (1856-1858); y 4. Consejo de Estado (1858-1868)¹³. A lo largo de estos años, el Consejo de Estado isabelino va a ir delimitando y declarando lo que era administrativo —y lo que no— a través de las consultas y de las cuestiones contenciosas o cuasi contenciosas que se le planteaban, más allá de bases legales o doctrinales que, o bien eran insuficientes, o bien no se ajustaban a la idiosincrasia hispana. Ciertamente, esta forma de trabajar, caso a caso, no es novedosa, y en ella se aprecian muchas inercias del Estado jurisdiccional, aunque la justificación teórica pudiera beber de otras referencias, como el modelo francés o el experimento gaditano.

Hasta el momento, la Historia de la Administración española que venimos haciendo sigue la pauta de trabajo marcada por los administrativistas, que se han basado fundamentalmente, como bien apunta Antonio Luque, en tres tipos de fuentes: «legales o normativas (*Colecciones de Decretos, Gaceta de Madrid* y diversos *Boletines*), doctrinales (manuales, tratados y comentarios) y parlamentarias (diarios de sesiones de las Cortes) », debiendo incorporar los historiadores del Derecho a esta relación «un nuevo tipo de fuente que dota a la práctica historiográfica de un incremento de densidad incalculable: la documentación archivística»¹⁴. No obstante, tal y como afirmaba Martín Oviedo, «Quien vaya a enfrentarse en el futuro próximo con historiar la institución del Consejo de Estado tiene una ardua tarea. (...) La mayor dificultad con la que ha de toparse el investigador es la de la dispersión, escasa ordenación y dificultad de acceso a los documentos»¹⁵. En efecto, el trabajo de ar-

13 A esta última etapa Cordero Torres la denominaría como la «edad de oro» del Consejo de Estado (CORDERO TORRES, J. M., *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1944, p. 100).

14 LUQUE, A. M., «Otra historia...», pp. 105-106.

15 MARTÍN OVIEDO, J. M., *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*, Madrid: Consejo de Estado-BOE, 2013, p. 31.

chivo relacionado con la justicia administrativa es, cuanto menos, laborioso. Para llegar a tener una visión aproximada de lo que fue todo este proceso, además de en el archivo del Consejo de Estado¹⁶, deberíamos consultar la documentación existente en los archivos de las Diputaciones provinciales¹⁷. No obstante, hay una fuente intermedia que no se incluye en esta relación, y que considero que, más que la clave, es la cimbra sobre la que se construyó todo nuestro Derecho administrativo en el siglo XIX: la jurisprudencia administrativa difundida en sus exactos términos a través de medios impresos, tanto oficiales como particulares. La transición del Estado jurisdiccional al Estado administrativo no se producirá gracias a una ciencia de la Administración, sino más bien a una cultura de la Administración. Cuando todas las resoluciones emitidas por el Consejo de Estado isabelino salieron de forma generalizada del ámbito institucional, y se compartieron con la sociedad, el conjunto de actores jurídicos de la época, a través de la progresiva toma de contacto con estas resoluciones, fueron aprendiendo qué era y que no era la Administración, y es en ese momento cuando se empieza a operar el verdadero cambio.

La importancia de la jurisprudencia en la construcción de los conceptos y categorías jurídicas liberales, se aprecia en su inclusión en los distintos diccionarios y enciclopedias jurídicas de la época, como el *Diccionario de la Administración Española* de Marcelo Martínez Alcubilla, el *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia* de Joaquín Escriche, el *Diccionario universal del Derecho español constituido* de Patricio de la Escosura, la *Enciclopedia española de derecho y administración, o Nuevo teatro universal de la legislación de España e Indias* de Lorenzo Arrazola, o el *Febrero o librería de jueces abogados y escribanos* de Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre. Pero esta influencia determinante no hubiera sido posible si no se hubieran publicado oficialmente las resoluciones que la conforman. La

¹⁶ Faltan en el archivo del Consejo de Estado inventarios y catálogos accesibles que faciliten el trabajo de investigación histórica, con la excepción del magnífico inventario de los *Fondos de Ultramar (1835-1903)*, publicado en 1994 por el BOE, que fue dirigido por el recientemente jubilado Jefe del Área de Archivo y Biblioteca en Consejo de Estado Jorge Tarlea López-Cepero, y con un estudio preliminar a cargo de Francisco Tomás y Valiente. En la actualidad, se puede consultar en la página web del BOE: https://www.boe.es/buscar/consejo_estado_ultramar.php.

¹⁷ Por ejemplo, en MORENO, S., «El enjuiciamiento de los empleados públicos: la autorización administrativa previa (1845-1868)», *Ius Fugit*, Núm. 21 (2018), pp. 277-297, se han empleado fondos del Archivo de la Diputación Provincial de Alicante relacionados con las autorizaciones para procesar a funcionarios públicos.

obligatoriedad de publicar oficialmente las leyes, decretos, órdenes y demás disposiciones del Gobierno en la *Gaceta de Madrid* como Boletín oficial nacional se remonta a la Real orden de 2 de junio de 1837, siendo ministro de la Gobernación Pío Pita Pizarro¹⁸. Casi una década después, ya formado el Consejo Real, se dicta el Real decreto de 6 de marzo de 1846, por el que la *Colección de Decretos* se convierte en la *Colección Legislativa de España*¹⁹. El ministro de Gracia y Justicia Lorenzo Arrazola ordenó que a la colección de las leyes, decretos, Reales órdenes y reglamentos, que debía preparar la sección del Consejo Real correspondiente a ese ramo, debían incorporarse las decisiones y sentencias motivadas tanto del Consejo Real como del Tribunal Supremo de Justicia, remitiendo estas altas instituciones una copia por duplicado al Ministerio de Gracia y Justicia para su inclusión, en cumplimiento del art. 14 del Real decreto de 22 de septiembre de 1845, que completaba la organización del Consejo Real²⁰. Coincidiendo con esta disposición, las primeras resoluciones del Consejo Real publicadas en la *Gaceta de Madrid* localizadas se remontan a junio de 1846.

No obstante, la publicación oficial de la jurisprudencia administrativa carecía de sistematización, por lo que no tardaron en surgir iniciativas particulares para tratar de facilitar la consulta de estas resoluciones. La primera obra de estas características se publicó en 1847 con el título *Jurisprudencia administrativa: colección de las competencias informadas hasta el día por el Consejo Real*, y se debe a Juan Rico y Amat, entonces consejero provincial de Alicante²¹. El autor entendía que una colección de competencias era necesaria para servir «de punto de apoyo en la decisión de los negocios contencioso-administrativos», tanto para los consejos provinciales como para los tribunales civiles, y para los letrados, a los que les servirá de «faro que los alumbré en la buena y legal dirección de los negocios que emprendan». Entendía el autor que «Es un principio reconocido por todos los legisladores que la sentencia de un Tribunal suple naturalmente la falta de la ley escrita en la resolución de otro caso análogo al sentenciado; y esta serie de hechos autorizados con la sanción del trono, intérprete legítimo de la ley y centro de la justicia, forma la jurisprudencia consuetudinaria cuyos principios pasan a ser leyes cuando se consignan en los

18 *Gaceta de Madrid* (en adelante, GM) 04/06/1837.

19 GM 08/03/1846.

20 GM 28/09/1845.

21 RICO Y AMAT, J., *Jurisprudencia administrativa: colección de las competencias informadas hasta el día por el Consejo Real*, Alicante: Imprenta de José Marcili, 1847. Fue publicitada por primera vez en la *Gaceta de Madrid* de 19 de julio de 1847.

códigos»²². Ese mismo año, Juan Sunyé, que por aquel entonces era auxiliar del Consejo Real, también publicaría una colección de carácter privado, cuyo título era *Jurisprudencia Administrativa. Colección razonada de resoluciones del Gobierno a consulta del Consejo Real, en materias de Administración*, centrada también en las «decisiones de competencia»²³. Sunyé, cuya trayectoria profesional estaría vinculada al Consejo de Estado isabelino, llegando a ser su secretario y fiscal, afirmaba en el prólogo que «en todas las naciones cultas de Europa y de América se publican obras especiales, destinadas a reunir las disposiciones que van formando jurisprudencia en cada ramo, para facilitar su estudio y consulta». En el caso de España, ya se habían dictado «no pocas resoluciones de esta naturaleza en materia de Administración», las cuales «se hallaban esparcidas todavía en el periódico oficial». De esta forma, «las autoridades judiciales y administrativas, los letrados y los mismos particulares, podrán conocer a fondo el espíritu de las resoluciones que han de formar la regla de conducta en casos análogos»²⁴. La importante función que tenía esta obra fue reconocida al recomendar su adquisición a todas las audiencias y tribunales²⁵. Ambas colecciones tenían un objetivo parecido: organizar las resoluciones dictadas hasta el momento, facilitando su mejor conocimiento a las autoridades judiciales y administrativas, y al conjunto de la sociedad, si bien ninguna de las dos obras tuvo un desarrollo ulterior.

Las autoridades eran conscientes de la poca eficacia de la publicación oficial. Por eso, mediante el Real decreto de 6 de junio de 1856, se acordó, en su art. 7, que en cada tomo de la Colección Legislativa, después de los índices cronológico y alfabético de las disposiciones normativas, se colocarían «por separado y por orden de fechas, las decisiones y sentencias del Tribunal Supremo de Justicia y las del Contencioso-administrativo»²⁶; y mediante la Real orden de 1 de julio de 1860 se acordó la división de los contenidos de dicha colección en cuatro tomos anuales: dos con las disposiciones legales dictadas a lo largo del año, uno con las sentencias del Tribunal Supremo de Justicia y otro con las resoluciones del Consejo de Estado²⁷.

22 *Ibid.*, pp. 8 y 9

23 SUNYÉ, J., *Jurisprudencia Administrativa. Colección razonada de resoluciones del Gobierno a consulta del Consejo Real, en materias de Administración*, Tomo I, Madrid: Imprenta de la Publicidad, a cargo de M. Rivadeneyra, 1847.

24 *Ibid.*, pp. 5 y 6.

25 Real orden de 8 de marzo de 1848 (GM 10/03/1848).

26 GM 08/06/1856.

27 Cfr. ESCRICHE, J., *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, 4 tomos, Madrid: Imp. de Eduardo Cuesta, 1874-1876., vid. Tomo II (1875), p. 319.

En 1857 la Revista de Legislación y Jurisprudencia, bajo el impulso de José Reus e Ignacio Miquel, retomó la idea de formar una colección privada del estilo de las que ya habían planteado Rico Amat y Sunyé, comenzando con la publicación de la *Colección completa de las decisiones y sentencias dictadas a consulta del Consejo Real, del Tribunal Supremo contencioso-administrativo y del Consejo de Estado desde la instalación del primero en 1846*²⁸. Esta colección se realizó a la vista de la buena acogida que había tenido la relativa a la jurisprudencia civil. Entendían sus promotores que la publicación oficial de este tipo de decisiones respondía al «laudable propósito de uniformar la jurisprudencia, de evitar que se reproduzcan a cada instante cuestiones cien veces juzgadas y resueltas», pero la dispersión y la falta de sistematización daba lugar a que no siempre se consiguiese el objetivo perseguido. Por ello, creían los directores de la Revista que la colección haría un gran servicio «a los que ejercen funciones judiciales, a los que desempeñan cargos administrativos y a los letrados que en el foro, o ante las autoridades administrativas, o en los Consejos de la administración general o provincial tienen que patrocinar a los que les confían la dirección de sus derechos e intereses»²⁹. Como puede apreciarse, las razones y los objetivos para una publicación de estas características no variaron sustancialmente entre 1847 y 1857, si bien la suerte de esta colección fue muy diferente puesto que gozó de una continuidad que no tuvieron las recopilaciones anteriores, convirtiéndose en un referente para la consulta de las decisiones que contenían jurisprudencia administrativa, al mejorar su sistematización, facilitando su consulta.

No obstante, la jurisprudencia administrativa en este periodo fue tan rica que no bastaba la ordenación incluida en cada uno de los tomos que conformaban la colección, por lo que, en 1869, al poco del destronamiento de Isabel II, para facilitar la consulta de esta colección, la Revista General de Legislación y Jurisprudencia publicó el *Repertorio de la jurisprudencia administrativa española*, de cuya preparación se encargó José María Pantoja³⁰. Al igual que pasó

28 La jurisprudencia administrativa del reinado de Isabel II abarca los tomos I a XVI de esta *Colección*.

29 *Jurisprudencia Administrativa (Primera época). Colección completa de las decisiones dictadas a consulta del consejo real desde su instalación hasta su supresión en 1854; seguida de un repertorio alfabético de las cuestiones y puntos de derecho que en aquellas se resuelven. Por los directores de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Tomo I. Competencias de jurisdicción, Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, a cargo de Julián Morales, 1857, pp. V-VI.

30 PANTOJA, J. M., *Repertorio de la jurisprudencia administrativa española o*

con la colección, éste se realizó a la vista del éxito del repertorio de jurisprudencia civil, publicado el año anterior. Su introducción es reflejo del contexto en el que salió a la venta —al poco tiempo de la Revolución gloriosa—, lo que le hace merecedor de una lectura detenida. Frente a la orientación moderada de las anteriores colecciones, Pantoja, desde su perspectiva progresista, se muestra crítico con el proceso de formación de la Administración española durante el reinado de Isabel II, cuyos rasgos habían sido «el de la amovilidad constante, el de la confusión lamentable, el de la oscuridad, digámoslo así, organizada; producto todas de la multitud de leyes, decretos, órdenes, reglamentos, instrucciones, circulares y disposiciones infinitas que han salido de los centros ministeriales: nueva tela de Penélope, intrincado laberinto donde se pierden la memoria más firme y la inteligencia más privilegiada». El autor también era consciente de que se estaba viviendo un momento de transformación, en el que «el derecho, ya en su carácter científico, ya en su realización práctica, ha de exigir mayores estudios y conocimientos que en pasados tiempos». Por ello, a pesar de lo arduo y difícil que había sido, en esas circunstancias, «trazar la órbita de atribuciones del poder ejecutivo y del orden judicial y fijar los límites donde respectivamente deben encerrarse las Administración activa y la Administración contenciosa», la jurisprudencia isabelina era lo que más decisivamente había contribuido a delimitar esas atribuciones, esperando que este repertorio contribuyera al conocimiento de sus reglas, para que pudieran ser «fácilmente apreciadas por los particulares, estudiadas por los letrados, aplicadas por los funcionarios del orden administrativo y hasta recordadas por el mismo alto cuerpo que las estableció»³¹.

*compilación completa, metódica y ordenada, por orden alfabético de las diversas reglas de jurisprudencia asentadas en las sentencias, decisiones de competencia y de autorización para procesar que se han dictado a consulta del Consejo Real, del Tribunal Supremo contencioso-administrativo y del Consejo de Estado, desde la instalación del primero en 1846 hasta la supresión de la jurisdicción contencioso-administrativa en 1868. Aumentado con lo consignado en las Reales órdenes, que por su carácter general forman jurisprudencia: anotado y concordado con multitud de disposiciones a ellas referentes; precedido de una introducción y seguido de los reglamentos de procedimiento contencioso-administrativo con expresión de todas las modificaciones introducidas en esta materia por el Gobierno provisional, Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, 1869. Para conocer mejor el proceso de formación de este y los demás repertorios de jurisprudencia preparados por José María Pantoja, véase SÁENZ DE SANTAMARÍA, B. (2019). «La jurisprudencia española en la prensa jurídica decimonónica: los repertorios de José María Pantoja», en LÁZARO, I. y SERRANO, A. (dir.), *Estudios Jurídicos en homenaje al profesor Don José María Castán Vázquez*, Madrid: Reus, 2019, pp. 195-210.*

31 PANTOJA, J. M., *Ob. cit.*, pp. V-VII.

2. Jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso

Mucho se ha hablado a lo largo de las anteriores líneas de la importancia de la jurisprudencia administrativa, si bien aún no se ha concretado el tipo de resoluciones que la originaron. Desde los comienzos del reinado de Isabel II, la jurisprudencia administrativa estuvo formada por tres tipos de resoluciones emanadas del Consejo de Estado isabelino: en primer lugar, las que conformaban una jurisprudencia de origen contencioso, dentro de las cuales estarían los pleitos en primera y única instancia, y los pleitos en segunda instancia (apelación, nulidad o queja) frente a las resoluciones de los Consejos provinciales, los fallos del Tribunal de Cuentas del Reino y de los de Ultramar, o las decisiones de Hacienda en relación a los derechos de las clases pasivas civiles; en segundo lugar, las que conformaban una jurisprudencia de origen cuasi-contencioso, como las competencias de jurisdicción y atribuciones, y las denegaciones de autorización para procesar a funcionarios públicos; y en tercer lugar, las que tenían un origen consultivo, que eran disposiciones normativas que incluían puntos de interés general en materia administrativa resueltas por consulta del Gobierno al Consejo de Estado isabelino³².

Los límites de la extensión de esta aportación nos obligan a centrarnos únicamente en uno de los tipos planteados, optando por el desarrollo de la jurisprudencia de origen cuasi-contencioso. A pesar de que no es una denominación excesivamente generalizada en la doctrina, Manuel Colmeiro, en su *Derecho Administrativo Español*, llamaba con acierto materias cuasi-contenciosas a «aquellos asuntos que, sin ser verdaderamente contenciosos de la administración, siguen unos trámites particulares parecidos a los señalados para la instrucción de estos»³³. De entre todos los asuntos que el autor consi-

32 Sunyé incluía, como la cuarta parte o sección de su colección de jurisprudencia administrativa, una que se dedicaría a «aquellos puntos de interés general en materia administrativa, que pueden considerarse como especies varias no susceptibles de clasificación particular» (SUNYÉ, J., *Ob. cit.*, p. 7); y Pantoja también incluyó en su repertorio «las Reales órdenes dictadas sobre diversos puntos con carácter de regla general, y que por consiguiente forman jurisprudencia». La publicación oficial de estas disposiciones fue desigual, puesto que muchas de ellas no se recogieron en la *Gaceta*, por lo que la localización incluida en el repertorio hace referencia a la *Colección legislativa* o al *Boletín de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia* (PANTOJA, J. M., *Ob. cit.*, p. XLIX).

33 COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 3ª edición, 2 vols, Madrid: Imprenta de Gabriel Alhambra, 1865, vid. tomo II, p. 191.

deraba dentro de esta categoría³⁴, los únicos que llegaron a generar una verdadera jurisprudencia fueron las competencias de jurisdicción y atribuciones, y las autorizaciones para procesar a los funcionarios públicos. La razón de la inclusión de estas funciones dentro de la jurisprudencia administrativa la justificaron de forma más que suficiente Antonio Alcántara y Juan Morales, dos oficiales del Consejo de Estado, que en su *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos*, publicado en 1866 y formado por dos tomos, afirmaron que:

El estudio de estos conflictos es importantísimo para la separación de los órdenes administrativo y judicial: si los funcionarios de uno y otro se penetraran más de lo que son en su esencia estas contiendas, de la razón de ellas, de sus formas y resultados, es indudable que decrecerían notablemente; y ojalá llegara un día en que se recordase que hubo conflictos, en que estos solo ocuparan un lugar en la historia, y ocurrieran tan pocas veces, que fuera un acontecimiento. (...) A este fin ha de contribuir muy poderosamente el estudio de la jurisprudencia que forman las decisiones de los conflictos, preparadas en el Consejo de Estado³⁵.

La justificación de la existencia de estas prerrogativas en favor de la Administración generó diversas opiniones en los autores de la época, que José María Pantoja resumió de forma muy ponderada. Así, respecto a las competencias, entendía que, a pesar de que el objetivo de la Administración era la protección del interés general, y sus tiempos eran mucho más rápidos que los del orden judicial, lo cual era positivo, el hecho de reservarse para sí «el privilegio de promover y la facultad de dirimir esos conflictos» le hacía incurrir en cierta parcialidad, y rebajaba el prestigio de los tribunales «cuyas dotes de inteligencia y rectitud no merecían esa exclusión que tiene algo de infundada desconfianza». Respecto a las autorizaciones, afirma que los publicistas se hallaban divididos entre los que entendían que era «una remora injustificada

34 Colmeiro incluye dentro de este tipo de materias el pase y retención de las bulas, breves y rescriptos pontificios y las preces para obtenerlos; los asuntos del Real patronato de España e Indias, y recursos de protección y fuerza, a excepción de los consignados en la ley de enjuiciamiento civil, como propios de los Tribunales; las decisiones acerca de la validez de las presas marítimas; las competencias de jurisdicción y atribuciones; los recursos de abuso de poder o de incompetencia y las autorizaciones para procesar (*Ibid.*, tomo II, pp. 191-195).

35 ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos*, 2 Tomos, Madrid: Imprenta a cargo de J. E. Morete, 1866, vid. Tomo I, pp. XXI-XXII.

que amengua la independencia del orden judicial y engendra un privilegio odioso en favor de la del orden administrativo» y los que la fundaban en «la libertad que necesita la Administración para llenar su cometido, en el principio de la responsabilidad ministerial consignado en la Constitución y en altas consideraciones de conveniencia pública que aconsejan imperiosamente este medio de evitar el peligro de que el poder administrativo (...) llegue a hallarse paralizado o entorpecido en su marcha constante por efecto de un proceso repentino y acaso inmotivado que se instaure contra cualquiera de sus agentes»³⁶.

Estos supuestos, aun formando parte de la administración activa, tenían una naturaleza mixta en atención a la forma del procedimiento, que era bastante garantista con relación a los particulares, y a las pretensiones contrarias sostenidas por autoridades administrativas y judiciales³⁷, poniendo de manifiesto los puntos de fricción entre la Administración y los Tribunales, y tratando por ello de dar una regla de actuación ante casos similares, en la que se delimitaba lo administrativo y lo judicial. En cambio, a diferencia de los asuntos puramente contenciosos, estos no eran consultados por la sección de lo Contencioso. Al implicar a otras instancias administrativas, la regulación de estos asuntos no se integra en las disposiciones orgánicas del Consejo de Estado isabelino, estando más dispersa, como veremos a continuación.

2.1. Competencias de jurisdicción y atribuciones

Santamaría de Paredes define como competencia «el conflicto que ocurre entre dos autoridades, cuando ambas pretenden conocer o no conocer del mismo asunto»³⁸. Durante el reinado de Isabel II, se solía hablar de competencias de jurisdicción y atribuciones, si bien estas denominaciones no estaban claramente consensuadas doctrinalmente. Así, José Gonzalo de las Casas, en su *Diccionario general del notariado de España y ultramar*, afirmaba que «Competencia de *jurisdicción* es la que tiene lugar entre autoridades, jueces o tribunales de diversa línea y carácter, y que ejercen por lo tanto jurisdicciones distintas y diferentes; y competencia de *atribuciones* es la que tiene lugar

36 PANTOJA, J. M., *Ob. cit.*, pp. XXII y XXV-XXVI.

37 MORILLA, J. M., *Tratado de derecho administrativo español*, 2.^a edición, La Habana: Imprenta de la viuda de Barcina y comp., 1865, p. 172.

38 SANTAMARIA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo según los principios generales y la legislación actual de España*, Madrid: Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé, 1885, p. 845.

entre autoridades, tribunales o jueces de un mismo orden. Sin embargo, hay quienes las definen en sentido inverso»³⁹. Manuel Colmeiro, por su parte, definía las competencias de jurisdicción y las de atribuciones de la siguiente manera: «Ocurre la primera cuando la controversia se suscita y sostiene entre las autoridades o cuerpos de un mismo ramo, por ejemplo, entre dos Audiencias o dos gobernadores de provincia; y sucede la segunda cuando la contestación es entre autoridades o cuerpos dependientes de distinto poder o de diversa naturaleza, como si fuese la una judicial y la otra administrativa». Esta era la definición doctrinal mayoritaria, aunque el propio Colmeiro, tomando como referencia la reflexión de Alejandro Oliván, afirmaba que «habría más exactitud, si se invirtiesen las denominaciones»⁴⁰. Por último, el testimonio de Pantoja al poco de finalizar el reinado de Isabel II es que las competencias de atribuciones eran los choques y controversias entre autoridades o cuerpos de un mismo orden, mientras que las competencias de jurisdicción se producían entre autoridades de órdenes distintos⁴¹.

Aún hoy⁴², existe cierta confusión en cuanto a estos conceptos debido a la evolución histórica de ambos términos, pero a grandes rasgos podemos afirmar que en el siglo XIX se empleaba el término «competencia o conflicto de jurisdicción» para referirse al enfrentamiento que surgía entre dos autoridades judiciales, que es lo que en la actualidad llamamos «cuestión de competencia»; o entre autoridades judiciales y administrativas, que es lo que normalmente llamamos «conflicto de jurisdicciones». Por último, estaría el «conflicto de atribuciones», que es el que se produce entre autoridades administrativas sin un superior común que pueda resolver la contienda, que en

39 CASAS Y QUIJANO, J. G. de las, *Diccionario general del notariado de España y ultramar*, Tomo III (COM-CUZ), Madrid: Imprenta de la Biblioteca del Notariado, 1855, p. 58.

40 COLMEIRO, M. *Ob. cit.*, vid. tomo II, pp. 347-348.

41 PANTOJA, José María. *Ob. cit.*, pp. XIX-XX.

42 La Ley de 17 de julio de 1948, relativa a conflictos jurisdiccionales, hablaba de «Cuestiones de competencia (positivas o negativas) entre la Administración y los Jueces o los Tribunales ordinarios o especiales» y de «Conflictos de atribuciones». En la actualidad, la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales, habla de «conflictos de jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales y la Administración», y tanto la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (ya derogada), en su art. 20.3, como la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en su art. 14.3, hablan de «conflicto de atribuciones».

algunos momentos se denominó «competencia de atribuciones», pero cuyo uso no es continuo ni claro. En el análisis de la historia del Consejo de Estado, nos interesan especialmente estos dos últimos supuestos, sobre todo el segundo, puesto que gozó de un mayor desarrollo legislativo y puesta en práctica, generando una jurisprudencia fundamental en la delimitación de lo administrativo.

El punto de partida de las competencias relacionadas con la Administración en la España liberal lo encontramos a comienzos de la época moderada, en el Real decreto 6 de junio de 1844, por el que se establecieron las reglas que debían observarse en las llamadas contiendas de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades administrativas y los jueces y tribunales comunes⁴³. En el preámbulo de esta disposición, firmada por Luis Mayans, que en ese momento era ministro de Gracia y Justicia dentro de uno de los muchos gabinetes dirigidos por el General Narváez durante el reinado de Isabel II, se ponía de manifiesto que este tipo de contiendas eran «frecuentes e inevitables», siendo necesario «conciliar en cuanto es posible la defensa y protección de los derechos del Estado sin menoscabo de los de los particulares». También advertía que se estaba a la espera de «la creación de un alto cuerpo consultivo a quien competa entender esta clase de asuntos». A lo largo de sus 10 artículos, fijaba un procedimiento bastante claro. En cuanto un jefe político tuviera un fundado motivo para creer que alguna autoridad judicial estuviera invadiendo atribuciones de la Administración, le debía remitir una comunicación razonada de los motivos por los que creía que estaba conociendo de un asunto contencioso-administrativo, acompañándola de toda la documentación que considerase oportuna y pidiéndole que procediese a la suspensión del procedimiento y a la remisión de actuaciones. El juez o tribunal, en un plazo de tres días, daría vista a los interesados, y en otros tres días, al promotor fiscal o al fiscal de la Audiencia respectivamente. Según lo que le expusieren unos y otros, en el plazo de tres días, se debía dictar una providencia por la que se inhibiría o se declarararía competente, no pudiéndose recurrir esta decisión. En el caso de inhibirse, ese mismo día debía remitir al jefe político todo lo actuado. En cambio, si hubiese decidido «sostener su jurisdicción», remitiría lo antes posible al jefe político testimonio o certificación de todo lo anterior, y su resolución. A la vista de lo actuado por la autoridad judicial, el jefe político podía dejar expedita la vía judicial o mantener su decisión. Si así lo hacía, en tres días lo comunicaría al juez o tribunal, avisándole de la remisión del ex-

43 GM 14/06/1844.

pediente al Ministerio de la Gobernación, mientras que la autoridad judicial, por su parte, debía enviar sus actuaciones al Ministerio de Gracia y Justicia. Ambos ministros debían proponer una resolución conjunta que considerasen la más acertada, pero si no se ponían de acuerdo, debían someter el caso al Consejo de Ministros. En cualquier caso, la decisión definitiva propuesta debía ser aprobada por la Reina, y se comunicaría por los Ministerios respectivos a las autoridades dependientes de ellos.

Es necesario tener en cuenta que esta norma se dictó en un momento en el que la organización provincial aún no estaba lo suficientemente desarrollada, ni tampoco existía el Consejo Real, por no decir que la organización judicial seguía teniendo un carácter provisional. Además de estas dificultades estructurales, muchos males se derivaron de su puesta en marcha por el abuso de su empleo. Como se puede uno imaginar, la resolución de estas competencias generaba un trabajo añadido a los Ministerios, y confrontaciones innecesarias en el seno del Gobierno, por lo que era necesario «externalizar» su resolución. De ahí que se encomendase al Consejo Real una vez que fue creado. Así, el art. 11, 6.º de la Ley de 6 de julio de 1845⁴⁴, por la que se resolvía la organización y atribuciones del Consejo Real, establecía que debía ser siempre consultado «sobre las competencias de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas, y sobre las que se susciten entre las autoridades y agentes de la administración». Las primeras tendrían un gran desarrollo normativo, que analizaremos a continuación, mientras que las segundas no llegaron a regularse durante el reinado de Isabel II, ni tampoco generaron jurisprudencia⁴⁵.

La regulación para tramitar las competencias de jurisdicción entonces vigente era demasiado escueta, razón por la cual se dictó el Real decreto de 4 de junio de 1847⁴⁶, en el que se establecieron unas nuevas reglas generales para sustanciar y dirimir las competencias de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas en este nuevo contexto, que fue im-

44 GM 13/07/1845. En adelante, LCR1845.

45 Como afirma Santamaría de Paredes, «El no existir disposiciones generales sobre el procedimiento gubernativo (...) hace que tampoco aparezcan reguladas las competencias administrativas (...), hallándose por desenvolver este principio» (SANTAMARIA DE PAREDES, V., *Ob. cit.*, pp. 847-848).

46 GM 06/06/1847. Esta regulación apenas varió durante el reinado de Isabel II, por lo que, junto a las referencias al Real decreto de 6 de junio de 1847 (en adelante, RDCJyA1847), incluiré las relativas a la Ley de 25 de septiembre de 1863, para el gobierno y administración de las provincias (en adelante, LGAP1863).

pulsado por el entonces ministro de Gracia y Justicia, Florencio Rodríguez Vaamonde. El objetivo de esta disposición, formada por 22 artículos y que derogaba el Real decreto de 6 de junio de 1844, era dotar de rapidez y eficacia al procedimiento⁴⁷, y garantizar que los intereses generales obtuviesen la protección que merecían, sin que por ello resultasen lastimados los intereses particulares, lo cual pareció conseguirse puesto que este procedimiento se mantendría, con ligeras modificaciones, durante todo el reinado de Isabel II.

Empezaba el texto aludiendo a que correspondía al «Rey», en uso de sus prerrogativas constitucionales, «dirimir las competencias de jurisdicción y atribuciones que ocurran entre las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios y especiales»⁴⁸. Esta declaración, en línea con el liberalismo doctrinario, perfila a un Ejecutivo que incluye, como directamente dependientes del Poder Real, tanto a la Administración como a los Tribunales. Obviamente, el empleo del adjetivo «constitucional» no es una remisión a la Constitución de 1845, texto en el que no aparece enunciada una declaración de estas características, sino al conjunto de principios no escritos orientadores de la actividad del Estado.

La tramitación de las competencias se componía, como bien describe Santamaría de Paredes, de cuatro fases: provocación, tramitación, consulta al Consejo y decisión regia⁴⁹. En cuanto a la primera, las competencias debían ser promovidas por los jefes políticos o gobernadores de la provincia⁵⁰, suscitándolas en los negocios cuyo conocimiento les correspondiese a ellos y a sus dependientes, así como a la administración civil en general. Por lo tanto, no podían plantearlas ni las autoridades judiciales ni otros agentes o corporaciones administrativas que no fueran ellos, ni siquiera los ministros⁵¹. Para no causar indefensión, las partes interesadas podían plantear ante la autoridad administrativa las declinatorias que creyeren convenientes en estos casos⁵². En cambio, ni siquiera los jefes políticos podían suscitar competencias en los juicios criminales, salvo que se tratase de delito o falta propio de funciona-

47 Para garantizar la rapidez del procedimiento, en los art. 21 RDCJyA1847 y art. 73 LGAP1863 se establecía que los plazos señalados eran improrrogables.

48 Art. 1 RDCJyA1847 y art. 52 LGAP1863.

49 SANTAMARÍA DE PAREDES, V., *Ob. cit.*, p. 850.

50 La denominación «jefe político de la provincia» se emplearía hasta fue cambiada por la de «gobernador de la provincia» mediante el Real Decreto de 29 de septiembre de 1847 (GM 30/09/1847).

51 COLMEIRO, M., *Ob. cit.*, Tomo II, p. 350.

52 Art. 2 RDCJyA1847 y art. 53 LGAP1863.

rios, o cuando hubiese de resolverse una cuestión previa; en los pleitos de comercio durante la primera instancia; en los juicios que se siguieran ante los alcaldes como jueces de paz; o en los pleitos fenecidos por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada. Tampoco en los que no hubiese precedido la autorización previa para procesar a empleados públicos, o en los que faltase la autorización a pueblos o establecimientos públicos para litigar, aunque en estos casos los interesados siempre podrían plantear un recurso de nulidad, por omisión de dichas formalidades⁵³.

Estos conflictos de jurisdicción entre autoridades administrativas y judiciales podían ser positivos, cuando ambas autoridades entendían que eran competentes para conocer de un asunto; o negativos, cuando consideraban que no lo eran y querían inhibirse de su conocimiento⁵⁴. En el caso de que fueran negativos, las autoridades podían declararse incompetentes *motu proprio* cuando se sometía a su dictamen algún negocio cuyo conocimiento creían que no les pertenecía, sin necesidad de que nadie les reclamara, aunque, antes de tomar ninguna decisión, los jueces y tribunales debían oír al ministerio fiscal, y los gobernadores al consejo provincial. En el caso de las autoridades judiciales, la inhibición podía ser promovida desde el ministerio fiscal, que podía interponer de oficio una declinatoria, siempre que estimase que el conocimiento del negocio pertenecía legítimamente a la Administración. No obstante, si finalmente el juez o tribunal no decretaba la inhibición, estaba obligado a advertir al gobernador, y a pasarle un resumen de las actuaciones y una copia literal del pedimento de declinatoria⁵⁵.

En cambio, cuando ambas autoridades se considerasen competentes para conocer del asunto, comenzaba la verdadera tramitación de la competencia. El gobernador requeriría inmediatamente al juez o tribunal que estuviese entendiendo de él, solicitando su inhibición a la vez que le debía manifestar las razones que le asistían, con especificación clara de la disposición en que se apoyaba para reclamar el negocio. Tras recibir el exhorto, la autoridad judicial requerida lo comunicaba en el plazo de tres días tanto al ministerio fiscal como a las partes, y debía suspender inmediatamente el procedimiento, hasta que el gobernador desistiera o la Reina emitiese su decisión. Si no lo hacía, todo lo actuado podía considerarse nulo. Si seguía creyendo en su competencia, el juez o tribunal requerido debía celebrar la vista del artículo de compe-

53 Art. 3 RDCJyA1847 y art. 54 LGAP1863.

54 COLMEIRO, M., *Ob. cit.*, Tomo II, p. 348.

55 Art. 4-5 RDCJyA1847 y arts. 55-56 LGAP1863.

tencia, tras lo cual dictaría un auto motivado, declarándose competente o no, y citando a las partes y al ministerio fiscal, que podían apelar su decisión. En el caso de que se declarase incompetente y la decisión fuera firme, debía remitir al gobernador dentro del segundo día el auto y dictámenes deducidos por el ministerio fiscal. En caso contrario, si se consideraba competente, le pediría al gobernador que respetase su jurisdicción, y si no lo hacía, tuviese por formada la competencia. A la vista de todo lo anterior, el gobernador, oído el consejo provincial, dirigiría, en los tres días siguientes a recibir el exhorto, una nueva comunicación a la autoridad judicial requerida, en la que podía desistir de su competencia, quedando expedito el ejercicio de su jurisdicción al juez o tribunal requerido; o insistir en la misma, momento en que ambos contendientes remitirían al Ministro de la Gobernación las actuaciones instruidas por cada uno⁵⁶.

El Ministro de la Gobernación pasaría el expediente al Consejo Real, para que lo consultase. De su instrucción se encargaría la sección de Gracia y Justicia, la cual debía ser oída por el Consejo Real en pleno, que, en el plazo de dos meses, debía elevar a la Reina su resolución motivada a través del Ministro de la Gobernación⁵⁷, con copia a los Ministros de los que dependían las autoridades contendientes. Si alguno no estaba de acuerdo, debía resolver el Consejo de Ministros. En cualquier caso, la decisión consultada se entendía como irrevocable, y se extendería con su motivación en forma de Real decreto, refrendado por el Ministro de la Gobernación, en nombre de la Reina, dando por finalizado el procedimiento para resolver la competencia.

Con la llegada de los progresistas al poder en 1854 y la supresión del Consejo Real, las competencias de jurisdicción y atribuciones se incorporarían al futuro Consejo de Estado, pero como su formación no terminó de concretarse y los asuntos se acumulaban, se acordó, mediante Real decreto de 18 de octubre de 1854⁵⁸, que el Tribunal supremo contencioso-administrativo informase, en los términos en que lo hacía el suprimido Consejo Real, sobre aquellos asuntos «de carácter mixto» que el Gobierno considerase oportunos «hasta que las Cortes decidan sobre la nueva organización que convenga». Aunque en esta disposición no mencionaban explícitamente ni las competencias, ni las autorizaciones, lo cierto es que este Tribunal acabó asumiendo estas funciones.

56 Arts. 6-15 RDCJyA1847 y arts. 57-66 LGAP1863.

57 El art. 69 LGAP1863 establecerá que se remita al Presidente del Consejo de Ministros, con copia al Ministro de la Gobernación

58 GM 20/10/1854.

A pesar del restablecimiento del Consejo Real en 1856⁵⁹, y el cambio de denominación por la de Consejo de Estado en 1858⁶⁰, no se produciría ninguna modificación en la regulación de las competencias de jurisdicción hasta la Ley orgánica del Consejo de Estado de 17 de agosto de 1860⁶¹. En su artículo 45, 9.º, inc. 1, establecía que el Consejo de Estado debía ser escuchado necesariamente y en pleno sobre «la competencia positiva o negativa de jurisdicción y atribuciones entre las Autoridades judiciales y administrativas». La única modificación de esta disposición respecto a la ya recogida en la Ley de 1845 es que hacía alusión a la posibilidad de que las competencias pudieran ser positivas o negativas, lo cual ya había sido recogido en el Real decreto de 6 de junio de 1847, por lo que se trataba de formalizar legalmente una práctica ya asentada y reconocida por otras disposiciones. Para la tramitación de las competencias a la luz de la Ley del Consejo de Estado de 1860, inicialmente se mantuvo el procedimiento vigente, el cual se acabó incluyendo en la Ley de 25 de septiembre de 1863⁶², para el gobierno y administración de las provincias, con unas mínimas modificaciones, que, fundamentalmente, hacían referencia a cambios de nomenclatura, como por ejemplo la relativa al empleo de «gobernador» en vez de «jefe político». También cambió el estilo de redacción, por tratarse de disposiciones normativas de distinta naturaleza. Así, mientras que el Real decreto está redactado como si fueran palabras de la Reina las que allí se recogían («por decisión mía», «Mi Ministro de la Gobernación»...), en la Ley se emplea un estilo impersonal («por decisión de S. M.», «el Ministro de la Gobernación»...). Otro cambio más significativo es el que dio mayor protagonismo al Presidente del Consejo de Ministros, en detrimento del Ministro de la Gobernación, en todo el procedimiento, lo que refleja un fortalecimiento de su poder en el seno del Gobierno en los últimos años del reinado de Isabel II.

Por otra parte, en el inciso 2.º del art. 45, 9.º LCE1860, se establecía que

59 No hay una disposición publicada en virtud de la cual se proceda al restablecimiento formal del Consejo Real en 1856, sino que sencillamente se procedió a nombrar a sus consejeros ordinarios mediante y a cesar en sus funciones los ministros del Tribunal supremo contencioso-administrativo mediante los Reales decretos de 7 y 8 de noviembre de 1856 (GM 08/11/1856 y GM 09/11/1856).

60 Real decreto de 14 de julio de 1858, disponiendo que el Consejo Real se denominará en adelante Consejo de Estado y se sujetará a las normas expresadas (GM 16/07/1858).

61 Ley de 17 de agosto de 1860, sobre la organización y atribuciones del Consejo de Estado (GM 01/09/1860)

62 Vid. supra.

el Consejo de Estado también debía ser escuchado necesariamente y en pleno sobre «los conflictos que se susciten entre los Ministerios, Autoridades y Agentes de la Administración». La única variación respecto a la regulación de 1845 era la mención explícita de los ministros junto a las autoridades y agentes de la Administración en los conflictos entre autoridades administrativas, pero tampoco tuvo ulterior desarrollo.

Finalmente, una novedad de la LCE1860 que sí que es relevante fue la inclusión en su art. 45, 10.º, de los llamados «recursos de abuso de poder o de incompetencia, que eleven al Gobierno las Autoridades del orden judicial contra las resoluciones administrativas», sobre los que el Consejo de Estado debía ser escuchado necesariamente y en pleno. Como ha quedado reflejado en líneas anteriores, los únicos que tenían la capacidad de promover las competencias eran los gobernadores, por lo que, hasta este momento, las autoridades judiciales no tuvieron forma de reclamar por las intromisiones de la Administración en aquellas cuestiones comprendidas en su esfera de atribuciones. En un primer momento, la única referencia en cuanto a la tramitación de este tipo de recursos es que serían despachadas por la Sección de Estado y Gracia y Justicia⁶³, pero su desarrollo normativo no se produciría hasta la Ley provisional sobre organización del Poder judicial de 1870, en cuyos arts. 290-297 regularía los recursos de queja promovidos por las autoridades judiciales contra las administrativas, que también serían conocidos como recursos de queja por exceso de atribuciones de la Administración, o por abuso de poder.

2.2. Denegaciones de autorización para procesar a funcionarios públicos

La autorización previa por parte de la Administración para enjuiciar penalmente a sus autoridades y agentes, era el permiso que debían otorgar los superiores jerárquicos determinados por ley para incoar los procedimientos contra los funcionarios públicos por hechos relativos a sus funciones, normalmente distintas formas de corrupción o abuso de poder. Las autorizaciones son un mecanismo propio del liberalismo doctrinario, en el que, para no entorpecer la actividad de la Administración, se limitaba la acción de los tribunales respecto a los excesos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de su autoridad.

El origen de estas autorizaciones lo encontramos en Francia, en la ley de 7-14 de octubre de 1790, que establecía que «ningún administrador puede ser llevado ante los tribunales por razón de sus funciones públicas, a menos

63 Art. 52 LCE1860.

que haya sido reenviado por la autoridad superior, conforme a las leyes». En esta misma línea, en tiempos del Consulado, la Constitución francesa de 13 de diciembre de 1799, más conocida como la Constitución del año VIII, decía en su art. 75 que «Los agentes del gobierno, distintos de los ministros, no pueden ser acusados por hechos relativos a sus funciones, sino en virtud de una decisión del Consejo de Estado: en ese caso, la acusación tendrá lugar ante los tribunales ordinarios»⁶⁴. La justificación de la necesidad de estas autorizaciones proviene de la desconfianza revolucionaria hacia jueces y tribunales, a los que consideraban alineados con el régimen anterior, y que con sus actuaciones entorpecían y, a veces, incluso paralizaban la acción administrativa, prefiriendo sus defensores sufrir los atropellos y abusos de los agentes de la Administración, antes que frenarla, aunque fuera de forma momentánea.

El tipo de delitos en los que debía solicitarse autorización eran aquellos cometidos por las autoridades o empleados públicos en el ejercicio de sus cargos. Con anterioridad a 1848, la legislación penal estaba dispersa en textos históricos y leyes especiales de reciente creación, por lo que no hubo una certeza legal de los mismos hasta la promulgación del Código penal. En los 17 capítulos que conformaban el Título VIII de su Libro II se recogían los delitos cometidos por funcionarios: la prevaricación, la infidelidad en la custodia de presos, la infidelidad en la custodia de documentos, la violación de secretos, la resistencia y la desobediencia, los nombramientos ilegales, los abusos contra particulares, los abusos de los eclesiásticos en el ejercicio de sus funciones, la usurpación de atribuciones, la prolongación y anticipación indebidas de funciones públicas, el cohecho, la malversación de caudales públicos, los fraudes y exacciones ilegales, y las negociaciones prohibidas a los empleados públicos. También en este texto se recogía la eximente de «obediencia debida» en el art. 8, 11.º, que será una de las causas más invocadas en estos casos⁶⁵.

No obstante, el punto de partida de la autorización previa para procesar a autoridades y dependientes públicos en España es un poco anterior a este texto, encontrándolo en la Ley de 2 de abril de 1845⁶⁶, para el gobierno de las Provincias, en cuyo articulado recogía dos tipos de autorizaciones: a) La rela-

64 MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. Tomo II: Historia de las instituciones jurídico-administrativas-2*, Madrid: BOE, 2015, p. 218.

65 *Código penal de España*. Madrid: Imprenta Nacional, 1848, pp. 68-81, y *Código penal de España*. Madrid: Imprenta Nacional, 1850, pp. 71-85.

66 GM 09/04/1845. En adelante, LGP1845.

tiva al procesamiento de los gobernadores de las provincias ante el Tribunal Supremo de Justicia, que era el órgano judicial con competencia para juzgarles, la cual debía conceder la Reina a través del Ministro de la Gobernación de la Península⁶⁷; y b) La relativa al procesamiento de empleados y corporaciones públicas, la cual debía conceder o negar el gobernador de la provincia. En caso de negativa, el gobernador, por su parte, debía dar cuenta documentada al Gobierno, y los jueces de primera instancia, por la suya, debían informar al Regente de la Audiencia del territorio, y éste a su vez al Ministerio de Gracia y Justicia, con expresión de los motivos en los que se hubiera fundado su reclamación para la autorización, a fin de que con todo conocimiento de las razones y antecedentes pudiera el Gobierno acordar la resolución más acertada⁶⁸.

La intervención del Consejo Real en las autorizaciones se introdujo a través del Real decreto de 22 de septiembre de 1845, por el que se completaba la organización del Consejo Real, en cuyo art. 7, 6.º, establecía que debía ser consultado sobre estas cuestiones, pero no atribuía esta facultad explícitamente a ninguna de las secciones.

El desarrollo normativo de esta atribución no se produciría hasta el Real decreto de 27 de marzo de 1850⁶⁹, por el que, desde el Ministerio de la Gobernación encabezado por el Conde de San Luis, se fijaron las reglas para estas autorizaciones, estableciendo unos términos perentorios. Según Colmeiro, las fases de la tramitación de las autorizaciones administrativas para procesar a autoridades o empleados públicos eran tres: la verificación judicial (información de los hechos), la deliberación administrativa (dictamen del Consejo) y la decisión política (resolución del Gobierno)⁷⁰.

En las causas formadas contra un empleado o cuerpo dependiente de la autoridad del gobernador de la provincia por hechos relativos al ejercicio de sus funciones, el juez no podía dirigir las actuaciones inmediatamente contra el encausado sin solicitar previamente la autorización. Esas actuaciones podían ser declaraciones indagatorias, su arresto o prisión, o cualquiera otra que le pudiese caracterizar como presunto reo, aunque en los casos en los que fuese hallado *in fraganti* o su delito fuera grave, la ley sí que autorizaba a que

67 Art. 9 LGP1845.

68 Art. 4, 8.º LGP1845, completado por la Real orden de 5 de septiembre de 1845 (En *Jurisprudencia administrativa...* Tomo III. Denegaciones de autorización para procesar, Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, a cargo de Julián Morales, 1858, p. VI).

69 GM 31/03/1850. En adelante, RDA1850.

70 COLMEIRO, Manuel. *Ob. cit.*, Tomo II, p. 359.

los jueces procedieran a su prisión o arresto conforme a derecho y bajo su responsabilidad, pero dentro de las 24 horas siguientes a cualquiera de estas dos diligencias debían pedir la indispensable autorización al gobernador para continuar la causa, que por lo demás se tramitaría como cualquier otra⁷¹. El primer paso era que el promotor fiscal diese su dictamen, tras lo cual el juez de primera instancia debía remitir las diligencias en compulsa al gobernador, el cual, oyendo al consejo provincial, debía resolver lo que correspondiese en el plazo de 10 días, aunque este término podía prorrogarse 4 días más cuando se debía oír al presunto reo, además de los que fueran indispensables para que éste pudiera exponer lo que considerase oportuno⁷². El gobernador podía conceder o denegar la autorización. Si autorizaba al juez, también debía remitir al Ministerio de la Gobernación en los 8 días siguientes copia del expediente con una comunicación razonada, y éste, a su vez, lo pasaría al Consejo Real, sin ulterior procedimiento⁷³. También podía el gobernador negar la autorización, fundando su decisión en la falta de pruebas inculpatórias, en la ausencia de responsabilidad del funcionario por cumplir las instrucciones de un superior o, sencillamente, en la inexistencia de un delito, por tratarse del mero ejercicio de competencias administrativas legítimas⁷⁴. Cuando sucedía esto, el gobernador debía notificarlo al juez, y elevar el expediente original al Ministerio de la Gobernación dentro del plazo de 6 días, con la correspondiente exposición de motivos. Desde el Ministerio se acusaría el recibo de las diligencias al gobernador, las cuales se pasarían inmediatamente al Consejo Real, que debía consultar la decisión motivada que estimase en el término de 15 días, desde que le fuesen remitidas. A la vista de este dictamen, la Reina tomaría su decisión al respecto («La decisión que Yo apruebe»), la cual se comunicaría al gobernador de la provincia y al Ministerio de Gracia y Justicia en los 20 días siguientes a la fecha de la consulta del Consejo Real. Si no se produjese dicha comunicación en el plazo establecido, el Ministerio de Gracia y Justicia debía dar por concedida la autorización, disponiendo la continuación de la causa⁷⁵.

En cambio, en los delitos no relacionados con el ejercicio de funciones administrativas, el juez podía proceder libremente, pero avisando al gober-

71 Arts. 1 y 6 RDA1850.

72 Art. 2 RDA1850.

73 Art. 3, inc. 1.º RDA1850.

74 Cfr. MORENO, S., *Ob. cit.*, p. 292.

75 Arts. 3, inc. 2.º; 4 y 5 RDA1850.

nador, informándole de los hechos e indicándole los fundamentos en los que se apoyaba para tal calificación. El gobernador, una vez oído el consejo provincial, en un plazo de 10 días, podía: 1. Conceder la autorización, remitiendo al Gobierno en los 8 días siguientes una copia del expediente; 2. Solicitar más información, para lo cual se le concedía un nuevo plazo de otros 10 días; o 3. Si creía que la autorización era necesaria, requerir, mediante una comunicación razonada, la suspensión del procedimiento y el cumplimiento de esta formalidad. En ese caso, el juez, una vez oído el promotor fiscal, proveería sobre ello, y consultaría siempre el auto con remisión de los originales a la Audiencia, la cual, si consideraba que no era necesaria la autorización, debía devolver los autos al juzgado y, dentro de los 6 días siguientes, remitir al Ministerio de la Gobernación una copia testimoniada de los mismos, con la exposición de motivos correspondiente, y ponerlo en conocimiento del Ministerio de Gracia y Justicia. Se daría también aviso al gobernador, el cual, por su parte, debía elevar el expediente original en 3 días al Ministerio de la Gobernación, que a su vez remitirá todos estos documentos al Consejo Real para que consultase lo que estimara oportuno en el término de 15 días. El dictamen propuesto debía resolverse conjuntamente por los Ministerios de Gobernación y de Gracia y Justicia nuevamente en un plazo de 15 días. En caso de discordia entre ambos Ministerios, sería el Consejo de Ministros el que resolviera de forma definitiva también en un máximo de 15 días, lo cual se comunicaría tanto al gobernador como al juez por parte de los respectivos Ministerios⁷⁶.

En el supuesto de que fuera el Tribunal Supremo de Justicia el que solicitase la autorización para procesar a un gobernador, remitiría los autos al Ministerio de la Gobernación, que los pasaría inmediatamente al Consejo Real, el cual resolvería la consulta en el plazo de 15 días. A la vista de este dictamen, la Reina tomaría su decisión al respecto, la cual se comunicaría al gobernador y al Ministerio de Gracia y Justicia en los 20 días siguientes a la fecha del dictamen emitido por el Consejo Real⁷⁷.

Todos los términos señalados en este Real Decreto eran perentorios⁷⁸, con lo que se pretendía que el procedimiento no excediese de los dos meses.

Otro de los preceptos más importantes de esta norma es que, a partir de este momento, sería necesario que las resoluciones del Gobierno negando las

76 Arts. 7-12 RDA1850.

77 Arts. 4, 5 y 13 RDA1850.

78 Art. 14 RDA1850.

autorizaciones o declarando ser innecesarias, se debían publicar de forma motivada en la *Gaceta de Madrid*⁷⁹, pero no cuando se concedían las autorizaciones, casos en los que meramente se remitían al Ministerio de la Gobernación para que tuviera conocimiento de su concesión. Esto generó cierta desconfianza en la sociedad, que José María Pantoja explicó en los siguientes términos:

...la publicación del decreto no tiene lugar cuando la autorización para procesar es concedida, lo cual, si bien por un lado tiene la ventaja de restituir, digámoslo así, al criterio judicial su libertad e independencia, por otro trae el inconveniente de que el público no vea en el periódico oficial uno solo de los muchos casos en que se otorga la autorización, lo que le hace creer que siempre se niega o se declara innecesaria, que son las dos clases de resoluciones que se insertan en la *Gaceta*⁸⁰.

Esto nos lleva a plantearnos algunas cuestiones que deberán ser resueltas en investigaciones posteriores, como la de si se plantearon denegaciones de autorización ante el Consejo Real con anterioridad al Real decreto de 27 de marzo de 1850, y si es así, cómo se tramitaron; o cuantas autorizaciones para procesar otorgó el Consejo Real, o cuantas autorizaciones se concedieron directamente por los gobernadores, sin intervención del Consejo de Estado isabelino. Lamentablemente, como apunta Olarieta, por el momento, «Un balance cuantitativo de las autorizaciones pedidas, y concedidas o denegadas, es tarea prácticamente imposible de llevar a cabo exhaustivamente»⁸¹.

La llegada de los progresistas al poder en 1854 nos puede hacer pensar en el fin del régimen de autorizaciones, puesto que esta corriente política siempre había sido partidaria de la aplicación estricta del principio de separación de poderes. No obstante, no hubo pronunciamientos claros al respecto. Mediante el Real decreto de 18 de octubre de 1854, se acordó que el Tribunal supremo contencioso-administrativo informase, en los términos en que lo hacía el suprimido Consejo Real, sobre aquellos asuntos de carácter mixto que el Gobierno considerase oportunos mientras se constituía el Consejo de Estado. Aunque no mencionaba explícitamente las autorizaciones para procesar, lo

79 Art. 15 RDA1850.

80 PANTOJA, J. M., *Ob. cit.*, p. XXXIV.

81 OLARIETA ALBERDI, J. M., «La autorización administrativa previa para procesar a los funcionarios públicos (Administración pública y Tribunales a mediados del siglo XIX)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 246 (abril-junio 1990), pp. 227-279, vid. pp. 265-266.

cierto es que esta institución acabaría por encargarse, entre otras cuestiones, de su tramitación.

Era esta, sin duda, una solución de transición, aunque en la Constitución non nata de 1856, en su art. 77 §2.º, establecía que los individuos de los ayuntamientos y las diputaciones y los funcionarios públicos de todas clases que cometieran abusos, faltas o delitos electorales podrían «ser acusados por acción popular, y juzgados sin necesidad de autorización del Gobierno». Si el único precepto constitucional que mencionaba la autorización sólo se refería a que ésta no era necesaria en este tipo de delitos cuando fueran cometidos por estas autoridades, se podía inferir que para el resto sí se tenía que seguir solicitando la autorización.

La vuelta de los moderados al poder y el restablecimiento del Consejo Real en 1856 supuso volver al procedimiento previo, aunque se introdujeron algunos cambios en su regulación mediante el Real decreto de 29 de abril de 1857⁸², siendo Ministro de la Gobernación Cándido Nocedal. En primer lugar, se acordó la modificación de algunos plazos y se simplificaron algunos trámites. Así, se amplió el plazo que tenía el gobernador para remitir las actuaciones, pasando de 6 a 21 días, y se establecía que el destinatario ya no sería el Ministerio de la Gobernación, sino directamente el vicepresidente del Consejo Real⁸³. También se ampliaba el plazo en el que el Consejo debía consultar a la Reina, a través del Ministerio de la Gobernación, de 15 a 31 días⁸⁴. Consecuentemente, también se ampliaba el término señalado para los casos en los que no hubiese pronunciamiento en plazo de los 20 a los 60 días, a partir de los cuales el Ministro de Gracia y Justicia comunicaría a los Tribunales las órdenes oportunas para que pudieran continuar las actuaciones⁸⁵. En cuanto a las autorizaciones para proceder contra los gobernadores de provincia, se encomendaban al pleno del Consejo Real, aclarando que en caso de discrepancia con el Ministro de la Gobernación, éste, de acuerdo con el Consejo de Ministros, podía proponer a la Reina la resolución que estimase más acertada y separarse del dictamen del Consejo⁸⁶. Las demás autorizaciones las consultarían directamente las secciones reunidas de Gracia y Justicia y Gobernación, haciendo las veces de auxiliar mayor uno de los abogados fiscales

82 GM 01/05/1857. En adelante, RDA1857.

83 Art. 1 RDA1857.

84 Art. 2 RDA1857.

85 Art. 6 RDA1857.

86 Arts. 3 y 7 RDA1857.

del Consejo Real, lo que nos informa nuevamente del carácter mixto de las autorizaciones⁸⁷. Por otra parte, ante el volumen de expedientes que les solían llegar, previeron que, si uno o más llegaban al Consejo de forma simultánea, el vicepresidente debía señalar el turno y día para que empezasen a correr los plazos, poniéndolo en conocimiento del Ministerio de Gracia y Justicia⁸⁸.

Al año siguiente, en el art. 40 del Reglamento del 23 de mayo de 1858 para el régimen interior del Consejo Real⁸⁹, se confirmaría que las autorizaciones las despacharían el Consejo en pleno o las secciones reunidas de Gobernación y de Gracia y Justicia, de conformidad con el art. 3 del Real decreto de 29 de abril de 1857, pero que en estos casos el Secretario sería un oficial o auxiliar del Ministerio de la Gobernación, y no del Consejo Real, con el carácter de agregado, lo que pone de manifiesto el control gubernativo sobre estas cuestiones que pretendía ejercer el entonces recién nombrado Ministro de la Gobernación, José de Posada Herrera.

Cuando el Consejo Real pasó a llamarse Consejo de Estado mediante el Real Decreto de 14 de julio de 1858, la tramitación de las autorizaciones no sufriría ningún cambio. Habrá que esperar hasta comienzos de la década de 1860 para una reorganización importante del trámite de solicitud de autorización previa⁹⁰. La Ley orgánica del Consejo de Estado de 1860 mantuvo la distinción entre dos tipos de autorización. Por un lado, establecía que el Consejo de Estado debía ser oído necesariamente y en pleno en las autorizaciones que con arreglo a las leyes debía conceder el Gobierno para encausar a las au-

87 Arts. 3 y 4 RDA1857.

88 Art. 5 RDA1857.

89 GM 30/05/1858.

90 En esta época se dictaron algunas disposiciones destinadas a la introducción de la autorización previa en Ultramar. Así, en el art. 25 Real decreto de 4 de julio de 1861, relativo a la organización y atribuciones de los Consejos de provincia de Ultramar (GM 13/07/1861), establecía que su sección de lo contencioso informaría sobre las autorizaciones con arreglo a las leyes que se dictasen. En el Real decreto de 26 de noviembre de 1867, en el que se designaban las facultades y atribuciones del Gobernador superior civil de la Isla de Cuba, se incluía, entre las cuestiones que debía despachar personalmente con el Director de Administración la de la autorización previa para procesar a los funcionarios del orden administrativo (GM 27/11/1867). Finalmente, pocos días antes del destronamiento de Isabel II, mediante el Real decreto de 12 de septiembre de 1868, por el que se establecía la autorización para procesar a los empleados y a los individuos de las corporaciones de la Administración civil y económica de las islas de Cuba y Puerto-Rico, así como su Reglamento (GM 17/09/1868), cuya efectiva puesta en práctica es dudosa debido al momento histórico en que se dictó.

toridades y funcionarios superiores administrativos por abusos cometidos en el ejercicio de sus funciones⁹¹. Por el otro, la sección de Gracia y Justicia sería la encargada de despachar las autorizaciones para encausar a los empleados públicos no comprendidos entre los anteriores⁹². Esta regulación iba más allá del ámbito provincial en el que se habían movido las disposiciones anteriores, dejando la puerta abierta a la autorización para procesar a funcionarios y autoridades de la administración central. Además, al año siguiente, mediante la Real orden de 31 de agosto de 1861⁹³, se aclaró que los Tribunales del fuero militar también debían solicitar la correspondiente autorización para procesar a los funcionarios del orden administrativo.

No obstante, el foco fundamental de las autorizaciones para procesar a empleados y autoridades públicas seguía siendo el provincial, por lo que la Ley de 25 de septiembre de 1863, relativa al gobierno y administración de las provincias, también incorporó una regulación sobre esta cuestión, con unas características parecidas a lo que se había venido practicando en el reinado de Isabel II. El procedimiento para conceder o negar la autorización para procesar a «los empleados y corporaciones de todos los ramos de la administración civil y económica de la provincia por abusos perpetrados en el ejercicio de funciones administrativas» se recogía en el art. 10. 8.º de dicha Ley. El gobernador tenía un mes de plazo para resolver, contado desde el día en que se solicitase la autorización, y siempre debía oír previamente al consejo provincial⁹⁴. Si no lo hacía en ese plazo, se entendía por concedida la autorización, y la autoridad judicial podía dirigir directamente las actuaciones contra el funcionario. Si concedía la autorización, debía remitir al juzgado el «tanto de culpa», que era un documento en el que el gobernador corroboraba la existencia de indicios de responsabilidad criminal por parte de algún funcionario o cuerpo administrativo. En cambio, si negaba la autorización, daría inmediatamente cuenta documentada al Gobierno para que dictase la resolución más conveniente, siempre oyendo al Consejo de Estado, que emitiría su dictamen según su propia normativa. En estos casos, no se debía coartar la acción de los tribunales, a los que se permitía practicar

91 Art. 45, 11.º LCE1860.

92 Arts. 48 y 52 LCE1860.

93 *Colección Legislativa de España*. Tomo 96 (Segundo semestre de 1866). Madrid: Imprenta del Ministerio de Gracia y Justicia, p. 519.

94 También recogía esta obligación de consultar a los Consejos provinciales en el art. 77 LGAP1863.

en cualquier momento las diligencias necesarias para la averiguación del delito, aunque no podían dirigir las actuaciones inmediatamente contra el o los presuntos reos. Tanto la concesión como la denegación de autorización eran decisiones irrevocables⁹⁵. Otra curiosidad de esta regulación es que en ella se incluían una lista de delitos en los que ya no era necesaria la autorización para procesar: «los delitos de imposición de castigo equivalente a pena personal, arrogándose facultades judiciales, exacción ilegal, cohecho en la recaudación de impuestos públicos, falsedad de listas cobratorias, percepción de multas en dinero, y los que se cometan en cualquier operación electoral». Y tampoco sería necesaria la autorización en los casos en los que, sin orden expresa del gobernador de la provincia, se detuviese alguna persona y no fuera entregada en el término de tres días al tribunal competente, con las diligencias que hubieren practicado⁹⁶.

Este régimen se mantendrá hasta la Revolución gloriosa, con la Constitución de 1869, en cuyo artículo 30 se establece que «No será necesaria la previa autorización para procesar ante los tribunales ordinarios a los funcionarios públicos, cualquiera que sea el delito que cometieren. El mandato del superior no eximirá de responsabilidad en los casos de infracción manifiesta, clara y terminante de una prescripción constitucional. En lo demás, sólo eximirá a los agentes que no ejerzan autoridad». En el Escriche se apunta a que «A pesar del terminante precepto constitucional siguieron los jueces, que sin duda no lo habían leído, y los gobernadores, que probablemente no tendrían noticia de él, pidiendo aquellos y denegando estos autorización para procesar»⁹⁷. Mediante la Orden circular de 11 de junio de 1870, el General Prim, como Presidente del Consejo de Ministros, recordó a los Gobernadores de Provincia la fiel observancia de este artículo, encargándoles que cuando se tratase de delitos cometidos por funcionarios públicos, prestasen su más eficaz concurso a la autoridad judicial, facilitando de esta forma la acción de la ley y el cumplimiento del precepto constitucional⁹⁸.

La percepción de la sociedad respecto a la existencia de esta prerrogativa administrativa no era positiva. Se entendía que de su aplicación derivaban muchos males, puesto que su tramitación ponía sobre aviso al presunto delincuente. Además, algunas autoridades realizaban malas prácticas que deve-

95 Art. 12 LGAP1863.

96 Art. 10, 8.º, inc. 1 LGAP1863.

97 ESCRICHE, J. *Ob. cit.*, vid. tomo I, p. 923.

98 GM 13/06/1870.

nían en impunidad, como las de denegar la autorización en delitos en los que no era necesaria, o entrar a analizar el fondo del asunto, y, en todo caso, siempre existía la sospecha de que los miembros de la Administración se protegían de forma corporativa, para que en ningún caso salpicase la responsabilidad a los superiores⁹⁹. En cualquier caso, el estudio de los casos permitirá la comprobación de la veracidad de esta percepción.

3. Perspectivas futuras de investigación: de la ciencia de la administración a la cultura administrativa

El anterior apartado no pretende ser más que una mera descripción de la regulación de las competencias y de las autorizaciones para procesar como punto de partida para comprender la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso durante el reinado de Isabel II. Una profundización en el estudio de esta especie de cuestiones previas es absolutamente necesaria por la forma decisiva en la que contribuyeron, junto a las resoluciones contencioso-administrativas, a delimitar lo administrativo en el proceso de construcción del Estado liberal en España.

Más allá de las disposiciones legales y de las obras de los publicistas, tenemos que centrarnos en la realidad de la Administración decimonónica, y el punto de partida es la profundización en la jurisprudencia generada por el Consejo de Estado isabelino, a través del estudio conjunto de sus resoluciones publicadas, lo que nos devolverá una imagen mucho más clara de la estructura de la Administración que la que tenemos en la actualidad.

Tomando como referencia la jurisprudencia de origen cuasi-contencioso q, entre 1846 y 1868 se publicaron un total de 1405 competencias y 1374 denegaciones de autorización para procesar a empleados públicos. La primera competencia de jurisdicción consultada por el Consejo Real y publicada en la Gaceta de Madrid en forma de Real orden circular, está fechada el 6 de mayo de 1846, y declaraba que no había lugar a decidir una competencia entre el juez de primera instancia de Badajoz y el gobernador de dicha provincia en relación con unas diligencias de apremio para cobrar 2000 rs. debidos al fondo de propios¹⁰⁰. En cambio, la primera denegación de autorización consultada por el Consejo Real y publicada en la Gaceta de Madrid en forma de Real orden, está fechada el 31 de mayo de 1850, confirmando la negativa

⁹⁹ ESCRICHE, J., *Ob. cit.*, vid. tomo I, pp. 922-923.

¹⁰⁰ GM 28/06/1846.

del gobernador de Madrid al juez de primera instancia de Colmenar Viejo en relación con una supuesta detención arbitraria cometida por el alcalde de Manzanares el Real¹⁰¹.

En la Tabla que se incluye a continuación se puede ver el número de competencias y denegaciones de autorización publicadas a lo largo de las distintas etapas del Consejo de Estado isabelino. Como se puede apreciar, hay un descenso significativo de este tipo de asuntos en la etapa del Tribunal supremo contencioso-administrativo, y un incremento exponencial de las denegaciones de autorización durante la etapa correspondiente al Consejo de Estado propiamente dicho.

	COMPETENCIAS	DENEGACIONES DE AUTORIZACIÓN
Consejo Real, 1.ª etapa (1845-1854)	573	199
Tribunal supremo contencioso-administrativo (1854-1856)	41	77
Consejo Real, 2.ª etapa (1856-1858)	105	152
Consejo de Estado (1858-1868)	686	941
TOTALES	1405	1369

Más allá de las cifras generales, lo importante es la individualización de cada resolución, lo que permite un análisis desde otras perspectivas. Al final de esta investigación, a modo de anexo, se recogen unos gráficos que nos permiten plantearnos nuevas preguntas. Así, el Gráfico 1 es un gráfico de líneas que nos permite ver la evolución numérica por años de la jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso. En relación con las competencias, se puede apreciar que en los primeros años la incidencia de este tipo de cuestiones es mayor, y que luego se mantiene más o menos de forma constante, salvo un significativo descenso durante el Bienio progresista, o su llamativo incremento durante los periodos más conservadores del reinado de Isabel II: 1852 (segundo año de Bravo Murillo al frente del Consejo de Ministros), 1857 (gobierno de Narváez durante el Bienio Moderado) y 1865 (año en que tuvieron lugar los trágicos acontecimientos de la noche de San Daniel). En cambio, la evolución de las denegaciones de autorización para procesar es distinta. Hay que tener presente que no se comenzaron a publicar oficialmente hasta

101 GM 2/06/1850.

1850. Durante los primeros años, hay una progresión constante pero no excesiva, que desciende bastante durante el Bienio progresista. En cambio, la incidencia crece de manera muy significativa con el Consejo de Estado, sobre todo durante los años en los que curiosamente estuvo al frente del Ministerio de la Gobernación José de Posada Herrera, durante el Gobierno largo de la Unión Liberal. Por su parte, el Gráfico 2 es un gráfico de columnas en el que se refleja el origen geográfico de las competencias y las denegaciones de autorización durante el reinado de Isabel II¹⁰². Los territorios desde los que más competencias se plantearon entre los años 1846 y 1868 fueron Santander (75), León (67) y La Coruña (61), mientras que los territorios que más autorizaciones plantearon entre 1850 y 1868 fueron Málaga (76), Cuenca (67) y Burgos (58). Este es un primer paso, todavía muy formal, en la profundización en el estudio de la jurisprudencia administrativa isabelina, pero en el que ya se pueden apreciar las posibilidades de investigación, haciéndonos nuevas preguntas como en qué sentido se resolvieron las resoluciones que se dictaron o qué temas tuvieron mayor incidencia a lo largo del reinado de Isabel II. Todo ello contribuirá a que tanto administrativistas como historiadores del Derecho podamos empezar a entender realmente cuál es el origen del Estado administrativo en España.

102 Del recuento de las competencias se han excluido dos relativas a Cuba, ambas de 1863, una 17 de mayo y otra de 19 de junio, porque este estudio se ha centrado en la regulación de la Península e Islas adyacentes; y una, de 31 de marzo de 1852, cuyo origen una territorial no se especifica en la publicación, supongo que por tratarse de una cuestión controvertida desde un punto de vista moral para la época. Del recuento de las competencias se ha excluido una relativa a Ceuta, de 20 de mayo de 1868.

GRÁFICO 1. Jurisprudencia administrativa de origen cuasi-contencioso (1846-1868)

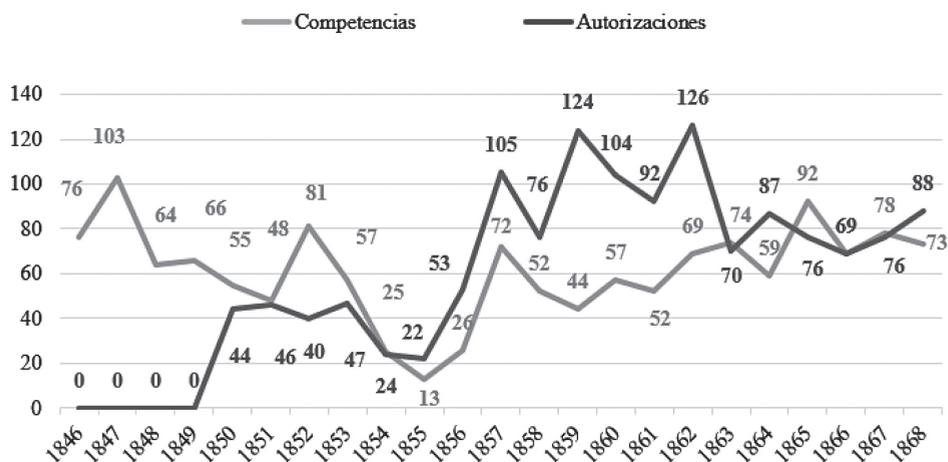
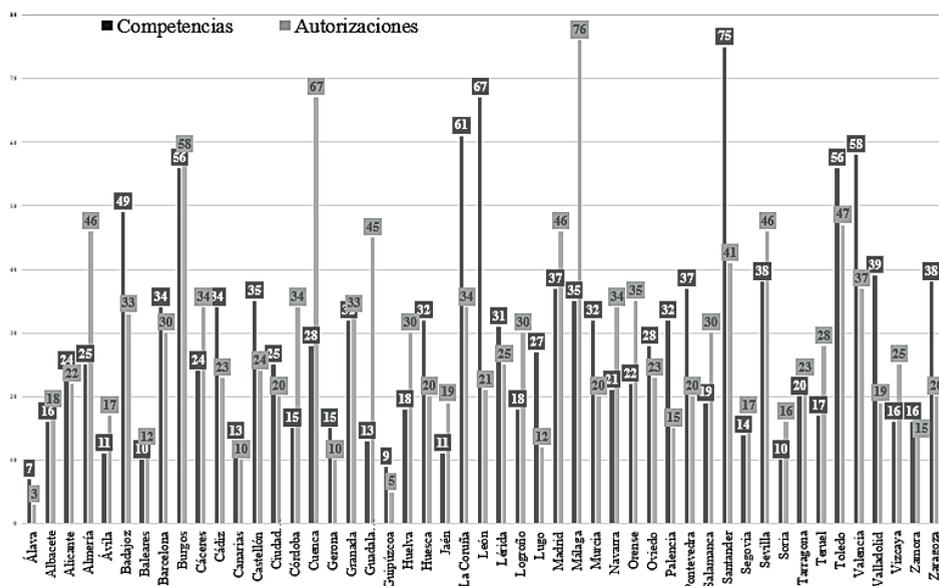


GRÁFICO 2. Competencias y autorizaciones según la provincia de origen (1846-1868)



Fuente: Elaboración propia en base a las resoluciones publicadas en la colección de jurisprudencia administrativa de la Revista general de Legislación y Jurisprudencia.

Bibliografía y fuentes

- ALCÁNTARA, A. y MORALES, J., *Tratado de las competencias y de la autorización para procesar a los empleados administrativos*, 2 Tomos, Madrid: Imprenta a cargo de J. E. Morete, 1866.
- BRAIBANT, G., «La juridiction administrative en droit comparé», En *La Revue administrative*, 52^e Année, Núm. 9 (1999), pp. 211-217.
- BROOM, H., *A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated*, 8.^a edición americana de la 5.^a edición de Londres, Philadelphia: T. & J.W. Johnson & Co., 1882.
- CASAS Y QUIJANO, J. G. de las, *Diccionario general del notariado de España y ultramar*, Tomo III (COM-CUZ), Madrid: Imprenta de la Biblioteca del Notariado, 1855.
- CHAMOCHO, M. Á. (coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial: de los consejos de prefectura a los consejos provinciales*, Madrid: Dykinson-Instituto de Estudios Giennenses, 2014.
- COLMEIRO, M., *Derecho administrativo español*, 3^a edición, 2 vols, Madrid: Imprenta de Gabriel Alhambra, 1865.
- CORDERO TORRES, J. M., *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1944.
- ESCRICHE, J., *Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Nueva edición reformada y considerablemente aumentada por Juan María BIEC, José VICENTE Y CARAVANTES y León GALINDO Y DE VERA, 4 tomos, Madrid: Imp. de Eduardo Cuesta, 1874-1876.
- FERNÁNDEZ TORRES, J. R., *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid: Civitas, 1998.
- *Historia legal de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1998)*, Madrid: Iustel, 2007.
- «La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa en España (1845-1868)», en LORENTE, M. (Coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid: Cuadernos de Derecho Judicial, 2009, pp. 267-290.
- FIORAVANTI, M., «Stato e Costituzione», en FIORAVANTI, Maurizio (ed.), *Lo Stato Moderno in Europa*, Bari: Laterza, 2005, pp. 3-36.
- GARRIGA, C., «Gobierno y Justicia: el Gobierno de la Justicia», en LORENTE SARIÑENA, M. (Coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid: Cuadernos de Derecho Judicial, 2009, pp. 45-113.
- ISIDORO DE SEVILLA, *Etimologías*, edición bilingüe preparada por José OROZ RETA, Introducción general por Manuel C. DÍAZ Y DÍAZ, 2 vol., Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos, 1982.

- Jurisprudencia Administrativa (Primera época). Colección completa de las decisiones dictadas a consulta del consejo real desde su instalación hasta su supresión en 1854; seguida de un repertorio alfabético de las cuestiones y puntos de derecho que en aquellas se resuelven. Por los directores de la Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Tomo I. Competencias de jurisdicción y Tomo III. Denegaciones de autorización para procesar, Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, a cargo de Julián Morales, 1857 y 1858.*
- LORENTE, M. (Coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid: Cuadernos de Derecho Judicial, 2009.
- LUQUE, A. M., «Los primeros pasos de la ciencia de la administración hispana», *Anuario de historia del derecho español*, Núm. 91 (2021), pp. 613-684.
- *El Consejo Real de España e Indias en la construcción del Estado administrativo (1834-1836): Una historia de la disolución de los Consejos de la Monarquía española*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2022.
- «Otra historia de 'lo contencioso-administrativo' en España: alteridad y discontinuidad entre la monarquía católica y el Estado administrativo (1812-1845)», *Revista de Derecho Público: teoría y método*, Vol. 6 (2022), pp. 93-113.
- MANNORI, L., «Justicia y Administración entre Antiguo y Nuevo régimen», *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, Núm. 15 (2007), pp. 125-146.
- MARTÍN OVIEDO, J. M., *El Consejo de Estado durante el régimen constitucional (1808-2012)*, Madrid: Consejo de Estado-BOE, 2013.
- MEDINA ALCOZ, L., *Historia del Derecho Administrativo español*, Prólogo de Manuel REBOLLO PUIG, Madrid: Marcial Pons, 2022.
- MORENO, S., «El enjuiciamiento de los empleados públicos: la autorización administrativa previa (1845-1868)», *Ius Fugit*, Núm. 21 (2018), pp. 277-297.
- MORILLA, J. M., *Tratado de derecho administrativo español*, 2.^a edición, La Habana: Imprenta de la viuda de Barcina y comp., 1865.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general. Tomo II: Historia de las instituciones jurídico-administrativas-2*, Madrid: BOE, 2015.
- OLARIETA ALBERDI, J. M., «La autorización administrativa previa para procesar a los funcionarios públicos (Administración pública y Tribunales a mediados del siglo XIX)», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Núm. 246 (abril-junio 1990), pp. 227-279.
- PANTOJA AGUDO, J. M., *Repertorio de la jurisprudencia administrativa española...*, Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, 1869.
- PAREJO ALFONSO, L., *El concepto del Derecho administrativo*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009.

- RICO Y AMAT, J., *Jurisprudencia administrativa: colección de las competencias informadas hasta el día por el Consejo Real*, Alicante: Imprenta de José Marcili, 1847.
- SÁENZ DE SANTA MARÍA, B., «Justicia legal y derecho judicial: La influencia de la jurisprudencia en la formación de la ciencia jurídica isabelina», en BECK, L. y SOLLA, M. J., *Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho*, Madrid: Dykinson, 2018, pp. 373-409.
- «La jurisprudencia española en la prensa jurídica decimonónica: los repertorios de José María Pantoja», en LÁZARO, I. y SERRANO, A. (dir.), *Estudios Jurídicos en homenaje al profesor Don José María Castán Vázquez*, Madrid: Reus, 2019, pp. 195-210.
- SANTAMARIA DE PAREDES, V., *Curso de Derecho Administrativo según los principios generales y la legislación actual de España*, Madrid: Establecimiento tipográfico de Ricardo Fé, 1885.
- SUNYÉ, J., *Jurisprudencia Administrativa. Colección razonada de resoluciones del Gobierno a consulta del Consejo Real, en materias de Administración*, Tomo I, Madrid: Imprenta de la Publicidad, a cargo de M. Rivadeneyra, 1847.
- TARLEA LÓPEZ-CEPERO, J. (Dir.), *Consejo de Estado. Fondos de Ultramar (1835-1903)*, Estudio histórico por Francisco TOMÁS Y VALIENTE, Madrid: Boletín Oficial de Estado, 1994.
- TOMÁS Y VALIENTE, F., «De la administración de justicia al Poder judicial», en *Obras completas*, Tomo V, Madrid: CEPC, 1997, pp. 4169-4182.