

REDUCCIÓN DE LA JUSTICIA,
EMERGENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN
(ESPAÑA, 1810-1870).
UNA REFLEXIÓN IUSHISTORIGRÁFICA*

MARTA LORENTE SARIÑENA
Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN

La autora propone una trayectoria institucional de la historia de la justicia en España, haciendo hincapié en la crisis del Antiguo Régimen, la constitución gaditana de 1812 y el surgimiento de la jurisdicción administrativa en 1845. Dicho itinerario no estuvo exento de tensiones y polémicas derivadas del surgimiento de principios constitucionales como la separación de poderes y la nueva posición institucional, que pasaba a tomar la justicia, pero que en definitiva constituye una reducción de sus facultades, y su influencia en el gobierno.

Palabras claves: *historia de la justicia - Antiguo Régimen - constitución de Cádiz - Ley de 1845*

ABSTRACT

The author proposes an institutional trajectory of the history of justice in Spain, making focus on the crisis of the Ancient Regime, the gaditanian constitution of 1812 and the emergence of administrative jurisdiction in 1845. This route was not without tensions and controversies arising from the emergence of constitutional principles, such as separation of powers and the new institutional position that the justice took, but ultimately constitutes a reduction of its powers, and its influence in government.

Keywords: *history of justice - the Ancient Regime - Constitution of Cadiz - Act of 1845*

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES PREVIAS¹

La historia de la justicia ocupa un terreno muy difícil de acotar. Cierto es que algo parecido podría decirse de todos o casi todos los objetos de estudio, pero tengo para mí que tratar de

* SEJ 2007-66448-C02-02.

¹ La ausencia de notas a lo largo de la presente contribución se debe a que ésta pretende ser más que una síntesis, una reflexión sobre los resultados de investigaciones previas tanto propias como, en menor medida, ajenas. No obstante, todos los materiales historiográficos que han sido utilizados aquí provienen de varias obras que recogen los más importantes extremos de la trayectoria investigadora del grupo HICOES, centrado especialmente en tratar de hacer una nueva historia de la justicia hispánica. Las más significativas para lo que aquí se pretende ofrecer son las siguientes: LORENTE, Marta. *Las infracciones a la Constitución de 1812*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1989. LORENTE, Marta. *La Voz del Estado. La pu-*

hacer historia de la justicia o, más concretamente, de las diferentes comprensiones que de la misma se han sucedido a lo largo de la historia, introduce un plus de complicación en cualquier investigación que la pretenda tener por objeto. En mi opinión, la principal dificultad a la que se enfrenta la tarea de trazar un razonable –y, sobre todo, manejable– acotamiento reside en lo que aquí he denominado “reducción” del espacio de la justicia obrada en virtud de la crisis del Antiguo Régimen en la Europa continental. Las que comúnmente denominamos “revoluciones burguesas”, o, si se quiere, movimientos que acabaron con la sociedad corporativa occidental, conllevaron la mayoría de las veces una brusca reducción del campo de la justicia que dificulta, cuando no impide, *ver* la dimensión ocupada previamente por la justicia en el gobierno de los hombres en el seno de las sociedades premodernas.

Y es que antes de que las –diversas– revoluciones constitucionales elevaran a categoría de principio básico la famosa división de poderes entendida como garantía de los derechos individuales, la justicia, y no la ley, lo ocupaba todo o casi todo. Es más, como algunos han llegado a afirmar, aun cuando pueda demostrarse que el Estado de justicia devino obsoleto en las vísperas de la revolución francesa, se necesitó de esta última para crear campos conceptuales diferentes: así pues, en este –específico– orden de cosas, la edad media llegó a 1789. Ciertamente es que esta interpretación no resulta universalmente compartida, por lo que debo subrayar que las presentes páginas pretenden inscribirse en una línea historiográfica que desde hace ya bastantes años viene insistiendo en el rechazo del uso de la noción de progreso entendida como nervio conductor del discurso historiográfico. Su ausencia produce una suerte de “descontaminación” de nuestras actuales categorías, que a su vez ayuda a comprender de los principios e instrumentos institucionales propios del universo del *ius commune* que sirvió para gestionar el orden de las sociedades corporativas, entre las que se encuentran las que fueron ahormadas por la Monarquía Católica en toda su dimensión territorial.

En otro orden de cosas, no muy distante sin embargo, también debo advertir sobre mi particular comprensión de la historia constitucional de la que forma parte la historia de la justicia contemporánea o, dicho de otro modo, *estatal*. Durante muchos años la historiografía jurídica española despreció el estudio del o de los periodos *constitucionales*, por cuanto creyó que éstos debían ser tratados por los estudiosos del derecho. Ciertamente es que esta suerte de *autocontención iushistoriográfica* pasó a mejor vida hace ya bastantes años, pero cierto es también que la ausencia de reflexión propia propició que el *estado de la cuestión* de objetos de investigación tales como la historia de la separación de poderes, de los derechos, de la ley, de la representación... fuera diseñada por juristas –o historiadores dependientes de la opinión de los anteriores– muy preocupados por fijar los orígenes de sus respectivas disciplinas, y mucho menos por contextualizar los diferentes jalones de su consolidación. Lejos de mi intención está despreciar el ingente y esclarecedor trabajo de todos aquellos que han contribuido a historiar nuestro pasado constitucional, puesto que con la anterior reflexión he querido simplemente advertir respecto de los caracteres básicos de la historia constitucional que pretendo cultivar, la cual no es sino el resultado de interpretar los principios desde el análisis de los mecanismos institucionales que los hicieron posibles, y no al revés como suele ser habitual.

blicación de las normas (1810-1889). Madrid: Boletín Oficial del Estado/Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001. LORENTE, Marta. *La Nación y las Españas. Representación y territorio en el constitucionalismo gaditano*. Madrid: Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid (en prensa). GARRIGA, C.; LORENTE, Marta. *Cádiz, 1812. La Constitución jurisdiccional*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. LORENTE, Marta (coord.). *De la justicia de jueces a la justicia de leyes: hacia la España de 1870*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 2007. LORENTE, Marta (coord.). *Justicia vs. Administración. Una historia de los contenciosos de la Administración*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial (en prensa).

Pues bien, así centradas –historiográficamente– las cosas, las presentes páginas aspiran simplemente a localizar una serie de elementos básicos de la historia de la justicia o, mejor, de su reducción. Esta se produjo en el tránsito del Antiguo Régimen al Estado nacional decimonónico, no obstante lo cual, por lo que a España se refiere, aquel tránsito se demoró muchos años. Repárese, por ejemplo, en que si bien el principio de separación de poderes se declaró en el temprano año de 1810, recuperándose en la década de los treinta después de la muerte de Fernando VII, hubo que esperar hasta 1870 para que viera la luz una norma que dotó a la Administración de justicia de un estatuto constitucional completo y coherente, con independencia de que los problemas creados por su puesta en planta siguieran desarrollándose con posterioridad a la promulgación de la Ley Orgánica de 1870. Desde la primera revolución constitucional doceañista hasta la llamada Gloriosa las normas que tuvieron por objeto la “reforma de la justicia” fueron tan numerosas como limitadas, incompletas y, sobre todo, de muy baja calidad: así, por ejemplo el famoso Reglamento Provisional de 1835, auténtica ley orgánica de la justicia hasta 1870, fue justamente eso, un simple –aunque importante– Reglamento.

El origen extraparlamentario de las normas decimonónicas priva al historiador de la siempre agradecida fuente de la discusión política, a lo que debe añadirse que la inexistencia o, también, baja calidad de la motivación de las sentencias emitidas por jueces y magistrados dificulta no poco hacer una historia de la justicia. Mas la falta de información no sólo resulta ser obstáculo para el historiador, sino síntoma de una enfermedad que sin duda aquejó a la tormentosa constitución de la Administración de justicia del Estado contemporáneo. La debilidad de este último no impidió que se produjera un proceso de reducción del ámbito que había ocupado la justicia en la legitimación y gestión de la jurisdiccional Monarquía Católica; sin embargo, dicha reducción no puede identificarse con la sufrida en otros territorios que, como el francés, siguen utilizándose por la historiografía como referente básico. Si bien el viento de la revolución francesa se llevó por delante no sólo una concepción de la gestión jurisdiccional del poder político, sino también las instituciones y hombres que la habían hecho posible hasta entonces, la leve brisa española no pudo arrasar los propios con un solo golpe de efecto.

Así pues, la reforma de la llamada Administración de justicia decimonónica se demoró a lo largo de unos años en los que los problemas se reprodujeron una y otra vez. La depuración y selección de los jueces, la organización de las instancias, la falta de medios, la regulación de la responsabilidad... fueron entendidas como problemas ya en las Cortes de Cádiz, sin que las diferentes Asambleas y Gobiernos los pudieran solucionar una vez recuperado el tracto constitucional a partir de 1834, o de 1836 si se prefiere. Se necesitó de una nueva revolución, la Gloriosa, para replantear el problema de la justicia, o mejor, de la reforma en términos constitucionales de un aparato institucional que debía servir a la concepción que de la separación de poderes se plasmó en la primera norma de 1869. Esta lentitud constituye en sí misma un síntoma de debilidad estatal, cuya calidad no debe utilizarse como explicación sino muy por el contrario como objeto de estudio en sí misma. En todo caso, valga por ahora una simple consideración: si hay algo que diferencia al modelo estatal español del francés de referencia fue justamente el tema que aquí nos ocupa, esto es, la constitución de la administración de justicia. Dos son los momentos claves que ejemplifican la anterior afirmación por cuanto corresponden a dos momentos capitales en los que se *trató de repensar* por razones muy distintas la reducción de la justicia, a saber:

- i) el gaditano, donde se *constitucionalizó* una antigua forma de ver las cosas y
- ii) el moderado, donde se intentó crear una justicia administrativa siguiendo patrones galos.

2. 1812.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN GADITANA DE LA JUSTICIA

1808 puede entenderse de dos maneras. Una versión nacionalista ha identificado ese año con el momento inicial de conformación de una serie de naciones, con la española a la cabeza, que irán dotándose progresivamente de normas constitucionales; otra, sin embargo, insiste en que en dicha fecha se derrumbó el aparato plurisecular de lo que conocemos con el nombre de Monarquía Católica por causa de la vergonzosa actitud de los que por aquel entonces eran sus titulares dando lugar a una bicontinental dispersión de corporaciones. Por lo que aquí interesa, la acefalía de poder provocada por la renuncia voluntaria de su primer titular conllevó un inmenso desprestigio de la institución monárquica, así como de todo el aparato institucional que recibía su legitimación de la cabeza, con todo lo que ello suponía de quiebre para la concepción de una justicia que se entendía derivada del Rey. Con independencia de la opinión que nos merezca el comportamiento particular de sus miembros, no cabe duda de que las tradicionales instituciones de justicia, las Audiencias, Chancillerías y Consejos, se vieron privados de autoridad, por lo que no resulta extraño que otras trataran de ocupar el terreno que hasta entonces había sido propio de aquéllas.

Es bien sabido que el vacío de poder lanzó a hombres e instituciones a un complicado proceso, muchas veces violento, a lo largo del cual se intentó “repensar” la antigua Monarquía. La Constitución aprobada en Cádiz el 19 de marzo de 1812 fue uno de los resultados alcanzados a lo largo del mismo, ya que en mi opinión la primera norma gaditana debe entenderse más como una Constitución dada por la Nación bihemisférica y bicontinental a la Monarquía Católica, que como una norma fundamental de naturaleza ahistórica en la que se sentaron las bases de lo que después se entendería como Nación española peninsular. La –parcial– continuidad de discursos, instituciones y hombres que se advierte en el momento constitucional gaditano no impide afirmar que de los nuevos principios estructurantes del nuevo orden de cosas fue el de separación de poderes, sin el cual poco o, mejor, nada, puede afirmarse respecto de la administración de justicia contemporánea. Declarado en la famosa sesión de 24 de Septiembre de 1810 con la que se abrieron las Cortes, fue finalmente recogido en el texto constitucional y desarrollado en una serie de normas posteriores de entre las que destacan las referidas a la (re)organización de las instituciones de justicia y sus procedimientos.

Distancias mediante, algo similar había ocurrido años antes en el país vecino. Ahora bien, ni entonces ni ahora se suele reparar o, mejor, hacer demasiado hincapié en una cuestión tan simple como básica, puesto que, nos deberíamos preguntar, ¿cómo puede separarse algo que no tenía existencia previa? Podríamos convenir en que los términos división o separación pueden traducirse por constitución *ex novo* de los propios poderes, pero a esta idea deben sumársele otras para alcanzar una más adecuada comprensión de las cosas. Dejando a un lado la portentosa conversión de la Asamblea Nacional en el instrumento de la voluntad general, y si a la justicia y administración en concreto nos referimos, habría que añadir que, como muchos autores afirman, el principio de separación de poderes sirvió en Francia no tanto para organizar la defensa de los derechos de los individuos miembros de la sociedad frente al poder político, cuanto para legitimar la emergencia de una Administración autorregulada, acumuladora de privilegios entre los que se encuentra, sobre todo, el de su propia jurisdicción, origen del derecho que porta su nombre. El proceso que llevó a crear tal invento, pergeñado durante la era revolucionaria pero consolidado sin duda a lo largo del Consulado y el Imperio, viene siendo analizado en las últimas décadas críticamente por la historiografía, la cual ha demostrado –en mi opinión rotundamente– la desconexión existente entre la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano y la erección de una jurisdicción administrativa que entraría en competencia, por cierto de forma muy exitosa, con la ordinaria.

A pesar de que esta interpretación no ha cuajado suficientemente en el seno de la historiografía jurídica española, lo cierto es que todos o casi todos los autores han convenido en afirmar que, en principio, el modelo de separación de poderes inaugurado en Cádiz no pivotó como lo hiciera el francés en torno a la erección de una jurisdicción administrativa, sino que muy por el contrario mantuvo su vieja condición judicialista: con la Constitución de Cádiz y la legislación doceañista en la mano, nos dicen unos y otros, no es posible localizar ni siquiera una leve traza de una jurisdicción administrativa tendencialmente fagocitadora del campo de la justicia ordinaria. Así pues, poca o nula discusión existe sobre que la comprensión gaditana del principio de separación de poderes llevó simplemente a privar de capacidad legislativa y ejecutiva a los integrantes del aparato de justicia, sin que ello supusiera que los asuntos de la administración o los propios administradores no pudieran ser llevados ante jueces y tribunales. De manera similar a lo ocurrido en Francia, y desde el mismo 24 de Septiembre de 1810, si para algo sirvió el principio de separación de poderes fue para legitimar la capacidad normativa de las Cortes, esto es, tanto de las Generales y Extraordinarias como la de todas las demás Asambleas reunidas en virtud de la aplicación de la primera norma gaditana; en consecuencia, los jueces y tribunales se vieron abocados a aplicar simplemente la ley, reconociendo por tanto que la soberanía residía exclusivamente en la Asamblea, con o sin el Rey.

Con ser cierta, la anterior interpretación dista mucho de ser capaz de desvelar los entresijos del complejísimo mundo gaditano. A diferencia de lo sucedido en Francia, donde la implantación del reinado de la ley supuso la creación de una serie de instrumentos nomofiláticos, como fueron la imposición de la obligación de motivar las sentencias y la creación de la famosa Corte de Casación, los constituyentes y legisladores doceañistas se *olvidaron* no sólo de imponer, sino ni tan siquiera de imaginar algo semejante. La prohibición de motivar sentencias se mantuvo y el nuevo Tribunal Supremo se asemejó más a los antiguos Consejos recibiendo y elaborando consultas que una corte de casación, por cuanto los procesos terminaban, a salvo de la nulidad de los mismos, en las Audiencias. Al mismo tiempo, y frente al cambio profundo que supuso la ley francesa de 1790, el constitucionalismo gaditano hizo pocas reformas en el aparato heredado: se mantuvieron todas las instancias judiciales, cambiando algunas de denominación y estructura, a la vez que no hubo una “limpieza” general de cargos judiciales por más que se produjesen algunos ceses o destituciones: como bien ha demostrado F. Martínez, una ligera lectura de las Ordenanzas para las Audiencias redactadas en el Trienio nos demuestra que la sombra de antiguas concepciones y prácticas judiciales resultó ser muy alargada. En resumidas cuentas, no parece posible hablar en puridad de la existencia de un “imperio de la ley” en el seno del constitucionalismo doceañista, lo que, en negativo, determina claramente el mantenimiento de un modelo de juez y, por tanto, de justicia que sin duda se mantiene irreductible por lo que a la asimilación al experimento revolucionario francés se refiere.

No obstante, no debe olvidarse que si bien el constitucionalismo gaditano no supo, no quiso o no pudo diseñar instrumentos necesarios para defender la ley, sí se ocupó por el contrario de defender su principal obra, esto es, la propia Constitución. Es en este punto donde convergen la –posible– reducción de la justicia y lo que vengo en denominar constitucionalización de mecanismos institucionales ya conocidos, cuyo análisis, a su vez, aclara en mi opinión esa condición judicialista que todos aprecian respecto del constitucionalismo gaditano. Este último no se paró en tratar de delimitar qué asuntos debían ser considerados administrativos y cuáles judiciales, ya que sujetó a todos los empleados públicos a la por los constituyentes denominada responsabilidad por infracciones a la Constitución, por lo que todos los actos de todos los empleados y/o autoridades, eclesiásticos incluidos, pudieron ser sindicados por sus superiores, por jueces y tribunales o incluso por la propias Cortes, quien estuvieron encargados de deducir la responsabilidad del presunto infractor. Con ello, una especial versión de los tan viejos como conocidos agravios se elevó a categoría constitutiva, por cuanto se les dotó de un nuevo

procedimiento, tan generoso en términos procesales, que conllevó la reproducción e, incluso, ampliación de la litigiosidad propia del Antiguo Régimen. De aceptarse esta interpretación, la problemática que afecta a la judicialización de los contenciosos de la administración se aleja de la infructuosa búsqueda de la composición o (re) composición de listados de asuntos –ora gubernativos, ora contenciosos– para centrarse en el mantenimiento de la vieja idea de la inexistente protección de los agentes de autoridad frente a los particulares cuando aquéllos actuaban mal el oficio. Sin duda, esta vieja concepción de la responsabilidad de los ocupantes, y en ocasiones, dueños, de los cargos se coló en el constitucionalismo gaditano, que la (re) utilizó para tratar de defender su principal obra.

Llegados a este punto, nos podemos volver a preguntar ¿se produjo en Cádiz una reducción del ámbito de la justicia? En mi opinión, no. El constitucionalismo gaditano instauró un nuevo y especialísimo modelo de resolución jurisdiccional de los conflictos, aun cuando, eso sí, lo situó bajo una norma articulada al mismo tiempo que concibió la Asamblea como instancia última respecto de la interpretación de la misma. Se podría advertir que el escaso éxito de la primera norma doceañista despojó de relevancia a su creación, pero los estudios sobre el primer constitucionalismo americano vienen demostrando hasta qué punto la influencia del texto gaditano en la constitución de los nuevos Estados bloqueó la creación de jurisdicciones administrativas al otro lado del Océano. La vinculación entre los diversos procedimientos por infracciones a la Constitución y el recurso de amparo mexicano ha sido ya tratada por autores que, como Barragán Barragán, ha agotado los argumentos para demostrar la conexión; no obstante, tengo para mí que algo similar se podría afirmar respecto del rechazo que países tales como Chile, Perú o Argentina demostraron respecto de la erección de una justicia administrativa. En resumidas cuentas, creo que puede afirmarse que el constitucionalismo gaditano, así como otros hispánicos coetáneos o sucesores, reformularon una serie de categorías jurisdiccionales bien conocidas a lo largo de la primera mitad del siglo XIX, adecuándose sin lugar a dudas a unas sociedades que hasta entonces habían desconocido la existencia de un ámbito denominado administrativo.

3. 1845.

LA CREACIÓN DE UNA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Si bien nadie puede dudar que la ley de 1845 sentó las bases de la organización de la jurisdicción administrativa, sus estudiosos han venido haciendo hincapié en las diferentes intentos, propuestas y reformas que, desde finales del reinado de Fernando VII, se fueron acumulando hasta la definitiva aprobación de aquella ley en virtud de la cual se crearon los consejos provinciales dejando al Real o, como después se llamará, de Estado, como suprema instancia de la jurisdicción de la Administración. Desde 1834, con el famoso Decreto por el cual se suprimieron definitivamente los antiguos Consejos, la famosa confusión de asuntos de justicia y gobierno estuvo en la boca de todos o casi todos los actores políticos de la época, creando un caldo de cultivo favorable a la erección de una justicia administrativa que, esta vez sí, reduciría notablemente el campo de actuación de la justicia. A partir de entonces, se supone, jueces y tribunales se limitarían a gestionar los conflictos entre particulares, mientras que los entablados entre estos últimos y los diferentes órganos de la administración tuvieron que ser llevados ante la misma. Si a todo ello sumamos la deficiente reforma del aparato judicial, su pertinaz carencia de medios personales y materiales, la falta de formación de los jueces y su vinculación al poder político, el resultado es el que se repite una y otra vez tanto en los escritos de la época como en la historiografía existente, a saber: el aparato de justicia decimonónico sufrió una espantosa falta de independencia que anuló la virtualidad del principio de división de poderes. Esta simplificada interpretación del estado de las cosas de la justicia hasta la pro-

mulgación de la ley de 1870 puede ser corregida en dos de sus extremos, puesto que si bien el primero afecta a la valoración –genérica– de las reformas internas del aparato, el segundo se centra en la correspondiente a la erección de las instancias administrativas encargadas de gestionar los contenciosos de la administración.

Como ya sugerí en el principio de este escrito, debemos esperar al estallido de la Gloriosa para encontrarnos con un esfuerzo serio de reestructuración de la justicia; sin embargo, ello no implica inexistencia de normas, sino más bien todo lo contrario, ya que si algo sufrió el siglo fue una sobreadundancia de las mismas, de entre las que destacan las destinadas a la regulación de la responsabilidad del juez, pieza insustituible de la constitución de una justicia independiente. Sin responsabilidad, dijeron unos y otros, no puede pretenderse la independencia de unos jueces cuya legitimación debía basarse exclusivamente en la correcta aplicación de la ley; sin embargo, políticos, juristas, jueces y, en fin, todos aquellos implicados directa o indirectamente en la reforma de la justicia fueron plenamente conscientes de la existencia de un insalvable escollo, a saber, ¿Cuáles podían ser las razones alegadas para exigir la responsabilidad del juez? ¿Cómo podía ser exigida la responsabilidad de aquellos que no aplicasen la ley cuándo nadie sabía cuáles estaban vigentes y cuáles no? La famosa lentitud de la Codificación española impidió consolidar un ordenamiento, por lo que todo el siglo XIX, por lo menos hasta la publicación del Código civil, disfrutó de un orden normativo tan indefinido en sus confines como plano en su articulación. A nadie debe extrañar que la obligación de motivar las sentencias se retrasara, o que la casación tardase en extenderse a todos los pleitos, hasta el punto de que hasta 1889 hubo una casación sin Código, la civil, y un Código sin casación, el penal. La vinculación del juez a la ley siguió siendo un mero deseo, un punto en el programa de las políticas del derecho y no una pieza insustituible del nuevo aparato de justicia, en el cual contaban sobre todo los hombres y no los principios. Entre 1834 y 1868, el de separación de poderes apenas importó a la hora de reformar la justicia, lo que sin duda arrastró importantes consecuencias que se extendieron más allá del estallido revolucionario septembrino: como ha demostrado J. Solla, la discusión de la propia ley de 1870, origen de nuestras instituciones de justicia, se centró no tanto en la formulación de principios o en el diseño de instituciones y procedimientos puestos a su servicio, sino fundamentalmente en los problemas de personal ocupante hasta entonces de los cargos de justicia, poniéndose de manifiesto una vez más la preocupante incapacidad española de configurar el famoso tercer poder, la cual, por cierto, parece en muchas ocasiones llegar hasta nuestra más reciente actualidad.

Pero es la justicia administrativa y no la problemática más reciente la que aquí importará. No cabe duda sobre que desde 1833/1834 muchas voces se alzaron para reclamar la creación de algo similar a lo que por aquel entonces existía en el vecino reino francés, a pesar de que en aquellas fechas la jurisdicción administrativa en Francia estuvo sometida a un aluvión de críticas de todo tipo, hasta el punto de que muchos de sus defensores temieron su desaparición. Mas con independencia de la situación del famoso *modelo francés*, lo cierto es que desde 1834 en adelante se sentaron las bases de una Administración española similar, en principio, a la francesa. División provincial, subdelegados, supresión de los consejos y creación del Real de España e Indias... y, finalmente, aprobación de la ley de 1845. Todo parece indicar la existencia de una evolución paralela, por más que se produjeran razonables diferencias. Sin embargo, tengo para mí que los historiadores no solemos detenernos en los por aquel entonces fueron considerados verdaderos problemas: así, por ejemplo, no se subraya lo suficiente que los Decretos de 1834, en virtud de los cuales se disolvieron definitivamente los antiguos Consejos de la Monarquía Católica, creando unos nuevos tribunales que supuestamente debían poner fin a la “espantosa” confusión entre los asuntos gubernativos y contenciosos, no fueron capaces de bloquear definitivamente la posibilidad de convertir un expediente gubernativo en una causa judicial mediando agravio, ni prohibieron llevar ante la justicia ordinaria a los ocupantes de

empleos públicos. Vistos así, los Decretos de 1834 se parecen muy poco a las normas francesas, hasta el punto de que, incluso, vienen a confirmar la excelente salud de antiguos mecanismos de corte jurisdiccional y, por tanto, lo limitado de la reforma.

No obstante, no son los ¿defectos? de las reformas emprendidas en la década de los treinta las que interesa comentar, sino las limitaciones de la Ley de 1845. Con ella, se supone, España entró en el club de los países dotados de una jurisdicción administrativa, una vez superadas todas las –posibles– resistencias, las cuales, en Francia, provenían esencialmente de los que eran o habían sido integrantes del aparato de justicia. Sin embargo, F. Martínez ha puesto de relieve que el obstáculo fundamental para la constitución de una jurisdicción administrativa entre 1834 y 1845 no se debe localizar en el aparato de justicia, ni siquiera en los defensores de otra forma, más liberal por cierto, de resolver los conflictos entre los ciudadanos y la administración, sino en el mantenimiento de algo tan conocido en la Monarquía Católica como era la inmensa pluralidad de fueros. Es más, la creación de una jurisdicción administrativa no se entendió como una suerte de formalización institucional del principio de separación de poderes, sino que muy por el contrario se asemejó a la creación de un nuevo fuero, esto es, a la dotación de jurisdicción al único Ministerio que le faltaba: al de Gobernación. La hipótesis sostenida por F. Martínez no es ni descabellada ni exagerada, ya que basta comprobar cuáles fueron los –pocos– asuntos tramitados por los consejos provinciales, que se supone debían ser la primera instancia de la jurisdicción administrativa, o los extraños experimentos ‘forales’ que se mantuvieron en las Provincias Vascongadas a los que ha hecho referencia J. M. Portillo en un trabajo que demuestra que la aplicación de la ley cuarenta y cinco fortaleció a las instituciones forales y no precisamente a la Administración central. No quiero restar importancia ni a la ley ni menos a las consecuencias que conllevó su aplicación, a pesar de lo cual creo que puede afirmarse que media todo un universo entre la creación francesa y la justicia administrativa española, creada en 1845 y abolida, sin conseguirlo, por la Revolución Gloriosa en 1868.

Así pues, y ya para finalizar, ¿1845 supuso la consolidación definitiva de la reducción del ámbito de la justicia? Por supuesto que sí, pero no sólo. La imposible vinculación del juez a la ley mantuvo a la autonomía de jueces y magistrados, que siguieron siendo los gestores de un orden normativo indeterminado, a la par que antiguo, hasta la aprobación del Código Civil. No debe extrañar, por tanto, que el control de los mismos se realizara fundamentalmente en términos de responsabilidad disciplinaria, la cual se contaminó con las diferentes enfermedades políticas que aquejaron al siglo. Y, en otro orden de cosas, el proceso de constitución de una (nueva) Administración de Justicia en la España del Ochocientos no se caracterizó tanto por el “saqueo” de su campo por parte de una cada vez más fuerte Administración, cuanto por el mantenimiento de una pluralidad jurisdiccional que no puede asimilarse sin riesgo a la –exclusiva– administrativa. Y pluralidad implica no sólo conflicto, sino discusión sobre la atribución de asuntos, por lo que en buena medida el viejo juego de la concertación siguió vigente durante años por más que todo o casi todo estuviera cambiando en derredor.

En este contexto no resulta extraño comprobar la extraordinaria suerte que siguió gozando el antiguo mecanismo de la consulta: así, todas las instituciones, incluso las creadas en momentos revolucionarios, pretendieron tener naturaleza consultiva por lo menos en parte. Si por consulta entendemos formación colectiva de una decisión, la conclusión resulta evidente: en la España isabelina, los órganos unipersonales, propios de la administración activa, estuvieron no sólo rodeados, sino sobre todo abrumados, por órganos deliberantes no legitimados mediante sufragio de los ciudadanos. Este estado de cosas entró en crisis muy tempranamente, aun cuando se mantuvo hasta la revolución de Septiembre; sin duda ésta fracasó políticamente, a pesar de lo cual a lo largo del Sexenio se consolidaron las bases de lo que después será el aparato de justicia español, cuya historia, más allá de 1870, queda fuera de la sí limitada intención de estas páginas.